



INSTITUT DES SCIENCES ADMINISTRATIVES DE ROUMANIE
No. 14

TH. KORSAKOFF

*Professeur de Droit Public à la Faculté de Droit de
l'Université de Tartu (Dorpat).*

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTHONIE

EXTRAIT

de la „Revista de Drept Public” Anul III, No. 3-4



BUCUREȘTI
FUNDAȚIA CULTURALĂ REGELE MIHAI I, IMPRIMERIA
1928

INSTITUT DES SCIENCES ADMINISTRATIVES DE ROUMANIE
No. 14

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE d'ESTHONIE.

§ 1. Les origines de la constitution ; § 2. Le territoire ; § 3. La population ; § 4. Le caractère démocratique de la constitution. I. Le principe de la souveraineté du peuple. II. Le droit de vote ; § 5. Le pouvoir législatif. I. L'Assemblée d'Etat (son organisation ; ses attributions) II. La participation directe du peuple à la législation ordinaire, (l'initiative populaire) ; le referendum obligatoire et facultatif ; les limitations de la législation populaire ; son application pratique III. La dissolution de l'Assemblée d'Etat ; § 6. Le pouvoir exécutif ; (son organisation ; Riigivanem ; ses attributions ; sa responsabilité politique ;) § 7. Le pouvoir judiciaire ; § 8. La revision de la constitution. Texte de la constitution.

§ 1.

Les origines de la constitution ¹⁾

L'indépendance d'Esthonie date du 24 Février 1918.

Vers le milieu du mois de Février de 1918 le pays avait été délivré de la domination des bolcheviks, qui l'avaient envahi peu après le 25 Octobre/7 Novembre 1917, jour de leur avènement au pouvoir en Russie. Le 24 Février le Comité des Anciens du Conseil National

1) Les dimensions du présent article ne nous permettent de traiter que les principales questions de droit public esthonien.

Nous devons passer sous silence certains problèmes importants de ce droit tel que la législation sur les droits constitutionnels des citoyens, l'organisation de l'administration locale et autres.

La bibliographie en langues autres que l'esthonien sur la constitution d'Esthonie : 1. *Berends* „Die Verfassungsentwicklung Estlands" (Jahrbuch d. oeffent. Rechts B. XII 1924 2. *Clarc* a) „Baltic Politics : The Estonian Constitution ; (The New Europa. August 12. 1920), b), The Constitution of Esthonia (The Journal of Compan. Legislat. and Intern. Law. Third Series vol III p. 245—250 London, 1921). 3. *Crozat* „Les Constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande" thèse, 1925 (Bibliothèque de l'Institut de législation comparée de Toulouse). 4. *Czekey* a) „Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrecht." Erster Teil. Acta et Commentationes Universitatis Tartuensis-Dorpatensis B. Humaniora. B. IX. Tartu-Dorpat 1926), b) „Die Verfassungsentwicklung

(Maanõukogu ou Maapäew), qui était le corps représentatif de la région autonome, composée conformément au décret du gouvernement provisoire russe en date du 30 Mars/12 Avril 1917 de l'ancien gouvernement d'Estland et d'une partie de l'ancien gouvernement de Lifland, publia un manifeste solennel, adressé au peuple esthonien.

Le manifeste de 24 Février proclamait l'indépendance d'Esthonie, comme république démocratique, et formulait les bases principales de son organisation politique, dont la forme définitive devait être établie par l'Assemblée Constituante (Riigi Teataja 1918 No. 1) 1).

Mais la convocation de l'Assemblée Constituante fut retardée par l'occupation du pays par les forces militaires allemandes, qui entrèrent à Tallinn (Reval) le 25 Février 1918 et restèrent en Esthonie jusqu'à la deuxième moitié du mois de Novembre de la même année, ainsi que par une nouvelle invasion des bolcheviks, qui firent irruption en Esthonie immédiatement après le retrait des troupes allemandes. Les élections de l'Assemblée Constituante eurent lieu après l'expulsion des forces militaires des Soviets du territoire d'Esthonie.

L'Assemblée Constituante (Asutav Kogu) fut convoquée à Tallinn le 23 Avril 1919.

Le 19 Mai l'Assemblée vota un manifeste, qui, après un exposé historique des aspirations du peuple esthonien à l'autonomie, déclarait dans sa partie finale, qu'à partir du 24 Février 1918 l'Esthonie constitue un Etat indépendant, organisé en république démocratique (R. T. 1919 No. 47).

Estlands 1918—1928" (Jahrbuch d. oeffent. Rechts. B. XVI 1928. Auch in Sonderabdruck) 5. *Maddison Eug.* a) „Gesetz und Grundgesetz" („Revaler Bote" 1926 Nr. 129), b) „Unsere Verfassung" („Revaler Bote" 1926 Nr. 200, 201) 6. *Maddison Eug.* Angelus „Das Grundgesetz des Freistaats Estland" Berlin 1928. 7. *Mc. Bain-Rogers* „The New Constitutions of Europe" New York 1923 pp. 32—33, 452—464. 8. *Pergler* „The New Constitutions of Europe" (National Law Review, vol. VII Nr. 2 May 1927 p. 52—76). 9. *Piip* „The Constitution of the Republik of Esthonia" (The Constitutional Review vol. IX Nr. 1 Washington 1925 p. 3—12). 10. *Rolnik* „Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihre Verfassungsrecht" (Abhandlungen des Institut für politische Auslandskunde an der Universität Leipzig herausg. v. R. Schmidt Heft 2. Leipzig 1927).

1) „Riigi Teataja" = „Messenger d'Etat", cité plus loin : „R. T." avec indication de l'année et du No, édition officielle, contenant : 1) les lois, traités internationaux, ainsi que règlements, décrets et autres décisions, ayant force obligatoire et provenant du pouvoir exécutif et des institutions autonomes locales et 2) publications et avis officiels et privés, qui conformément aux lois existantes doivent être portés à la connaissance du public (§ 1 de la loi sur le Messenger d'Etat—R. T. 1927 N. 115) Le texte du manifeste du 24 Février 1918 en traduction française est imprimé dans le „Mémoire sur l'indépendance de l'Esthonie, présenté à la Conférence de la Paix par la délégation esthonienne" Avril. 1919 pp. 41—43.

Le 4 Juin 1919 l'Assemblée vota la loi sur „L'organisation provisoire du gouvernement de la République d'Esthonie” (R. T. 1919. No. 44.

Cette loi formulait le principe de la souveraineté populaire, en stipulant, que le pouvoir suprême appartient au peuple esthonien et est exercé au nom du peuple par l'Assemblée Constituante, par lui élue. La loi du 4 Juin chargeait l'Assemblée d'élaborer la constitution définitive, qui devait déterminer les principes des droits et libertés individuels des citoyens, et d'établir les bases de l'organisation agraire du pays, ainsi que des principales réformes sociales (§§ 9, 10).

En attendant la convocation de l'Assemblée législative le pouvoir législatif et dirigeant devait être exercé par l'Assemblée Constituante, qui promulgue les lois, contrôle le gouvernement et exerce une action directe dans le domaine de l'administration financière et de la politique étrangère : elle fixe le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, décide des emprunts et des émissions du papier monnaie, élit le Controleur d'Etat, examine et confirme les comptes rendus, par lui présentés, délibère sur les projets de traités et d'alliance avec les états étrangers et les ratifie, autorise le Gouvernement à déclarer la guerre et à conclure la paix, proclame l'état de guerre (§ 11). Aux termes du § 12 de la loi du 4 Juin 1919 et d'une loi spéciale, votée par l'Assemblée Constituante le 15 Juillet de la même année (R. T. 1919 No. 47, l'Assemblée fut autorisée sous certaines conditions à déléguer ses pouvoirs à une commission, dénommée „délégation législative” et composée de membres de l'Assemblée, élus par elle en proportion avec l'importante numérique des groupes politiques.

La participation directe du peuple au pouvoir législatif était prévue sous forme de referendum facultatif et de l'initiative populaire. Vingt cinq milles électeurs ou le tiers du nombre total des membres de l'Assemblée pouvaient réclamer la mise au vote du peuple de toute loi, adoptée par l'Assemblée. Le droit de présenter des propositions législatives pouvait être exercé par 3000 électeurs (§ 13).

La loi du 4 Juin confiait le pouvoir „exécutif et directorial” au Gouvernement de la République, composé du président du Gouvernement et d'onze membres, élus par l'Assemblée Constituante pour la durée d'une année. Chacun des membres du Gouvernement avait la direction d'un département particulier (§§ 15, 16, 17).

Le 20 Décembre 1919 l'Assemblée Constituante vota le § 12-a de la loi provisoire sur le gouvernement de la République, qui élargissait sensiblement le pouvoir réglementaire du Gouvernement en lui attribuant le droit de rendre, dans les intervalles des séances de l'Assemblée et de la „délégation législative”, des règlements, ayant force de lois formelles (décrets-lois), pour résoudre les questions législatives urgentes ; ces règlements perdaient leur validité, si dans les deux semaines suivant la reprise des séances de l'Assemblée le Gouvernement ne les présentait pas à l'examen de celle-ci ou si,

ayant été présentés à l'Assemblée, cette dernière ne leur donnait pas son approbation (R. T. 1919 No. 109) ¹⁾.

Enfin le pouvoir judiciaire suprême devait, conformément à la loi du 4 Juin, être exercé par la délégation de l'Assemblée Constituante et au nom du Gouvernement de la République par la Cour d'Etat, dont les membres étaient élus par l'Assemblée (§§ 9, 11).

Avant d'établir la constitution définitive l'Assemblée Constituante avait encore à résoudre deux problèmes d'importance primordiale : la réforme agraire et la conclusion de la paix avec la Russie des Soviets.

Le premier de ces problèmes fut résolu par la loi agraire du 10 Octobre 1919 (R. T. 1919 No. 79/80), complétée par quelques lois postérieures.

Par ces lois la réforme agraire fut réalisée sur les principales bases suivantes :

1) Tous les immeubles appartenant à la noblesse (Ritterschaftsgüter), de même qu'aux églises et situés hors des villes, furent expropriés au profit de l'Etat avec tous leurs accessoires et l'inventaire agricole utile.

2) Les anciens propriétaires des immeubles expropriés conservèrent cependant la propriété de biens fonciers n'excédant pas une certaine norme, de même que les entreprises industrielles et autres pour autant que ces entreprises n'avaient pas de destination agricole.

3) La loi du 10 Octobre 1919 fixa l'indemnité pour le mobilier exproprié et posa le principe de l'indemnisation pour les immeubles expropriés ; le taux de celle-ci fut déterminé par la loi du 23 Mars 1926 (R. T. 1926 No. 26).

4) L'utilisation économique des immeubles expropriés, qui constituent dans son ensemble une propriété foncière de l'Etat, fut prévue sous les formes suivantes : les immeubles expropriés, à l'exception des forêts, sont cédés aux particuliers par petites parcelles soit en toute propriété soit par bail héréditaire en vue de leur exploitation agricole, soit aux institutions locales autonomes, publiques, coopératives etc. par bail à long terme ; quant aux forêts, elles demeurent la propriété de l'Etat, qui les exploite directement.

La guerre entre l'Esthonie et la Russie Soviétique fut terminée par le traité de paix de Tartu (Dorpat), signé le 2 Février 1920 (R. T. 1920 N. 24/25), dont l'art. 2 contient la reconnaissance de l'indépendance d'Esthonie de la part de la Russie Soviétique ²⁾.

Des autres conditions de paix il importe de noter : l'annexion à l'Esthonie de quelques communes des districts de Pskow, Jambourg

1) Après le vote de la constitution définitive, qui fut suivi de l'abrogation de la loi provisoire de 4 Mai 1919, le § 12-a de cette loi fut cependant maintenu temporairement en vigueur (§ 3 de la loi du 2 Juillet 1920 sur la mise en vigueur de la constitution — R. T. 1920 No. 112/114) Le § 12-a fut aboli par la loi du 1 Novembre 1921 (R. T. 1921 N 101).

2) „Le Traité de paix entre la Russie et l'Esthonie signé à Tartu le 2 Février 1920” est publié dans le Recueil des Traités de la Société des Nations t. XI No. 289 p. 30 ; sa traduction française et anglaise p. 50.

et Gdow des gouvernements de Pskow et de Petrograd (art. 3) ; l'obligation du gouvernement soviétique de payer à l'Esthonie la somme de 15 millions de roubles or (art. 12) ; l'exemption accordée à l'Esthonie de toute responsabilité dans les dettes et obligations, découlant du fait de son ancienne appartenance à la Russie (art. 12) ; la concession gratuite à l'Esthonie de tous les biens de l'Etat russe, situés sur le territoire esthonien (art. 11).

En 1920 l'Esthonie fut aussi reconnue de jure par la Finlande et la Pologne. Le 26 Janvier 1921 la reconnaissance de jure fut accordée à l'Esthonie par le Conseil suprême des puissances alliées (Belgique, France, Grande-Bretagne, Japon, Italie). En 1921 cet exemple fut suivi par la plupart des états d'Europe, entre autres aussi par la Roumanie (26 Février). L'année suivante (28 Juillet) l'Esthonie fut reconnue de jure par les Etats-Unis de l'Amérique de Nord.

Le 22 Septembre 1921 l'Estonie fut admise par la deuxième Assemblée de la Société des Nations parmi les membres de la Société.

Après avoir réalisé la réforme agraire et conclu la paix, l'Assemblée Constituante put porter son attention sur le problème constitutionnel.

Les délibérations de l'Assemblée sur le projet de constitution, élaboré par une commission spéciale de l'Assemblée, commencèrent la 27 Mai 1920. Le 15 Juin suivant l'Assemblée vota la constitution, qui porte le nom de la „Loi fondamentale de la République d'Esthonie” („Eesti Wabariigi Põhiseadus”) et fut publiée le 9 Août dans le *Messenger d'Eat* (R. T. 1920 N 113/114). Le 2 Juillet de la même année l'Assemblée adopta la „Loi sur les élections de l'Assemblée d'Etat, le referendum et l'initiative populaire” (R. T. 1920 No. 105/106) ¹⁾,

Les résultats des élections des membres de la première Assemblée d'Etat furent publiés le 20 Decembre 1920. Le jour suivant la constitution de 15 Juin entra en vigueur ²⁾. Elle est restée jusqu'à l'heure actuelle sans recevoir aucun changement.

Avant de créer sa propre législation dans toutes les branches de l'administration l'Esthonie dût maintenir l'application de toutes les lois, qui avaient été en vigueur sur son territoire en tant que partie de l'Etat russe.

Donc le gouvernement provisoire, qui s'est formé en Esthonie immédiatement après la libération du pays de l'occupation allemande, a reconnu par son décret du 19 Novembre 1918 (R. T. 1918 N/1) comme valables en Esthonie : 1) les lois russes, qui étaient en vigueur sur le territoire, composant actuellement l'Etat d'Esthonie, jusqu'au 24 Octobre—6 Novembre inclus 1917 (dernier jour de l'existence

¹⁾ Cette loi a été depuis remplacée par celle du 18 Février 1926. V. infra p. 44. ¹³

²⁾ Aux termes de la „loi sur la mise en vigueur de la constitution et de la loi sur les élections etc.” le jour de la publication de la constitution (9 Août) entrèrent en vigueur seulement celles de ses dispositions, qui concernaient les élections des membres de l'Assemblée d'Etat, tandis que l'entrée en vigueur de toutes les autres de ses dispositions devait avoir lieu le jour suivant la publication des résultats des élections à la première Assemblée d'Etat.

du gouvernement provisoire russe) en tant que ces lois n'ont pas été abrogées ou modifiées par les actes législatifs de l'Etat d'Estonie à partir de 15/28 Novembre 1917¹⁾ et 2) les règlements publiés par les autorités militaires allemandes pendant l'occupation de l'Estonie par les troupes allemandes.

La constitution a confirmé cette décision du gouvernement provisoire en stipulant dans son § 4 qu'en Estonie sont valables non seulement les lois édictées par ses propres institutions, mais aussi les lois „reconnues” par ces institutions.

Les lois russes reconnues comme valables en Estonie sous les conditions, visées par le décret du 19 Novembre 1918, sont de deux sortes :

I. *Les lois générales*, c'est à dire les lois, qui avaient force obligatoire pour tout le territoire de l'ancien Etat russe. Ces lois sont contenues dans les 16 volumes de la collection systématique du „Corps des lois” („Svod Zakonof”). Les lois, promulguées depuis la dernière édition officielle des volumes du „Corps des lois” et de leurs „Compléments” („Prodolzenija”) jusqu'au 24 Octobre—6 Novembre 1917 inclus., doivent être recherchées dans la collection chronologique des lois, qui porte le nom de „Recueil des lois et des règlements administratifs” („Sobranie usakonenij i rasporjazenij pravitelstva”).

II. *Les lois locales*, c'est à dire les lois, qui n'étaient applicables que dans les limites des trois anciens gouvernements russes d'Estland (Estonie), de Lifland (Livonie) et de Kurland (Courlande) et qui dans leur majeure partie ne sont pas incorporées dans le „Corps des lois”. Ce sont : 1) plusieurs actes législatifs, publiés au cours du XIX siècle et concernant la situation juridique de la population paysanne d'Estonie et 2) „Corps des lois locales des gouvernements de la Baltique” („Svod mestnych usakonenij gubernij ostsejskich”), comprenant trois volumes. I. „Les institutions” édit. de 1845 („Ucredgenija”), dont les dispositions furent presque entièrement remplacées par la législation russe postérieure. II. „Les lois sur les états” édit. de 1845 („Sakony o sostojanijach”) ²⁾. III. „Les lois civiles” édit. de 1864 („Sakony grazdanskie”), dont les dispositions sont encore actuellement valables en Estonie presque sans changements.

Conformément au § 4 de la constitution doivent être comptées parmi les sources de droit en vigueur en Estonie, — comme partie

1) Le 15/28 Novembre 1917 le Conseil National (Maanõukogu ou Maapaev) se déclare dépositaire unique du pouvoir suprême en Estonie (R. T. 1918 No, 1). Dès lors cette date est considérée souvent comme moment initial de l'indépendance de l'Estonie. A cette opinion il est objecté non sans raison que de la mi-Novembre 1917 jusqu'à la deuxième moitié du Février 1918 le Conseil National fut dans l'impossibilité d'exercer en fait son pouvoir par suite de l'occupation du pays par les bolcheviks. La date de l'indépendance de l'Estonie, officiellement reconnue, est le 24 Février 1918.

2) Les trois états ou ordres, dont la situation juridique est réglée par les dispositions du II volume du „Corps des lois locales”, étaient la noblesse, le clergé et les bourgeois („gorodskie”, „gorodskie, obyvateli”).

intégrante du droit interne — les règles de droit international universellement reconnues.

§ 2.

Le territoire.

Par le décret du Gouvernement provisoire russe en date du 30 Mars-12 Avril 1917, que nous avons mentionné plus haut, au gouvernement d'Estland (Esthonie) furent réunis cinq districts du gouvernement voisin de Lifland (Livonie) pour former une région particulière, dont la population était dans sa majeure partie de nationalité esthonienne.

Cette région constitue à l'heure actuelle la partie principale du territoire de l'Etat d'Esthonie, qui ensuite fut agrandi par les annexions, prévues par le traité de paix de Tartu. Ce traité fixa aussi les frontières entre l'Esthonie et la Russie Soviétique.

La fixation de la frontière entre l'Esthonie et son autre voisin la Lettonie provoqua d'abord quelques difficultés, qui furent cependant applanies en 1920 par une sentence arbitrale. La ligne frontière entre l'Esthonie et la Lettonie fut déterminée par quelques conventions, conclues plus tard entre ces deux Etats et déclarée comme définitivement établie par le protocole, signé le 31 Mars 1927¹⁾.

Le territoire actuel de l'Esthonie d'une superficie totale de 47,548,7 kilomètres carrés (y compris les 2.328,3 kil. car. des eaux intérieures) est décrit par le § 2 de la constitution et divisé au point de vue administratif en onze arrondissements (Harju, Lääne, Järva, Wiru, Tartu, Wiljandi, Pärnu, Walga, Wõru, Petseri, Saare)²⁾.

§ 3.

La population.

La constitution elle-même ne contient aucune disposition concernant l'acquisition de la nationalité esthonienne. Cette question fut réglée définitivement par la loi du 27 Octobre 1922 (R. T. 1922 No. 136).

Cette loi détermine avant tout ceux qui sont devenus automatiquement citoyens esthoniens par le fait même de la séparation de l'Esthonie de l'Etat russe. Aux termes de l'art. 1 est réputé citoyen esthonien toute personne, satisfaisant simultanément aux trois conditions suivantes : 1. qui jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi était domicilié sur le territoire d'Esthonie. 2. qui à la date du 24 Février 1918 (date de l'indépendance d'Esthonie) était sujet de l'Etat russe et depuis

1) Recueil des traités de la Société des Nations v. LXI No. 1443 p. 322 „Protocole déclaratif constatant l'établissement définitif de la frontière entre les deux pays. Riga, le 31 Mars 1917”.

2) Eesti riikline statistika. Esimese üldrahvalugemise eelkokkuvõtted (Résultats préliminaires du recensement de 1922) p. 37. Riigistatistika keskbüroo väljaanne (Edition du bureau central de statistique d'Esthonie).

iors n'a pas adopté une autre nationalité. 3. qui était inscrit personnellement ou dont les parents étaient inscrits sur les listes des communautés rurales ou urbaines ou du corps de la noblesse et des autres corps, situés sur le territoire composant aujourd'hui l'Etat d'Estonie.

La loi du 27 Octobre prévoit ensuite trois moyens d'acquisition de la nationalité esthonienne ce sont : la naissance, le mariage et la naturalisation.

En ce qui concerne la naissance, la loi du 27 Octobre se range au système „*juris sanguinis*” : sont citoyens esthoniens les enfants légitimes nés de père de nationalité esthonienne et les enfants illégitimes nés de mère de même nationalité, ainsi que les enfants adoptés et légitimés par des personnes de nationalité esthonienne ; exception dans le sens du système „*juris soli*” est faite pour les enfants trouvés sur le territoire d'Esthonie (art. 2 p. p. 3, 4, 6, 8).

La femme étrangère acquiert la nationalité esthonienne par son mariage avec un citoyen esthonien (art. 2 p. 5).

La naturalisation des étrangers est du ressort du ministre de l'Intérieur et dépend de sa libre appréciation. L'étranger ne peut demander la naturalisation, que s'il est âgé de 18 ans, s'il a une connaissance suffisante de la langue esthonienne et s'il a résidé en Esthonie au moins pendant deux années avant et une année après la présentation de la demande de naturalisation ; les délais de résidence, ainsi que la connaissance de la langue ne sont pas requises des étrangers, qui ont rendu à la République des services notoires ou sont connus par leurs capacités, leur science ou leurs travaux ou sont originaires d'Eshtonie (art. 7—10)

Dans les traités internationaux, par elle conclus, l'Esthonie a pris soin d'assurer aux ressortissants des autres états, qui sont originaires esthoniens, la possibilité de recouvrer la nationalité esthonienne. Le traité de paix de Tartu (art. 4) confère aux personnes d'origine esthonienne, âgées de 18 ans et résidant en Russie Soviétique, la faculté d'opter pour la nationalité esthonienne pendant une année à partir du jour de la ratification du traité. De même les conventions, conclues par l'Esthonie avec la Lettonie le 19 Octobre 1920 (art. 6) et avec la République Socialiste des Soviets d'Ukraine le 25 Novembre 1921 (art. 1) stipulent, que les personnes d'origine esthonienne, établies sur les territoires de ces deux pays, ont le droit d'opter pour la nationalité esthonienne 1).

Selon les données du recensement général de 1922 le chiffre total de la population d'Esthonie est de 1.107.059 personnes, dont 520.239

1) Recueil des traités de la Société des Nations : 1) vol. XVII No. 437 p. 190 ; traduction française et anglaise p. 196 de la „Convention entre l'Esthonie et la Lettonie au sujet du tracé sur le terrain de la frontière entre les deux Etats, des droits des citoyens de la zone limitrophe et sur la situation des propriétés immobilières, partagées par la ligne frontière, signée à Riga le 19 Octobre 1920”. 2) vol. XI No. 295 p. 144 ; traduction française et anglaise p. 157 de la „Convention entre la République d'Esthonie et la République Socialiste des Soviets d'Ukraine relative au droit d'option, signée à Moscou le 25 Novembre 1921”

hommes et 586.820 femmes ; de ce nombre les habitants des villes composent 24,2 %, ceux des bourgs 3,2 % des communes rurales 72,6 %. La répartition de la population au point de vue des nationalités est la suivante : esthoniens—969.976, russes—91.109, allemands—18.319, suédois—7.850, juifs—4566, autres nationalités (lettons, finnois, lithuaniens, polonais etc.) 14.508, de nationalité inconnue 731.

La minorité russe habite principalement aux limites de l'Etat, c'est à dire les régions, annexées à l'Esthonie en exécution du traité de paix de Tartu ; les allemands et les juifs—les villes, les suédois — l'arrondissement de Lääne ¹⁾.

Les droits des minorités nationales sont garantis par la constitution, qui stipule, que chaque citoyen esthonien est libre de déterminer sa nationalité (§ 20). Aux minorités nationales est assurée l'instruction dans leur langue maternelle (§ 12). Dans les localités, où la majorité des habitants appartient à une minorité nationale, les organes de l'autonomie locale peuvent employer la langue de cette minorité, comme langue officielle (§ 22). Les citoyens des nationalités allemande, russe et suédoise ont le droit de s'adresser par écrit dans leur langue maternelle aux administrations centrales de l'Etat (§ 23). Les membres d'une minorité nationale, habitant l'Esthonie, peuvent fonder des institutions autonomes pour satisfaire aux intérêts de leur culture nationale et de l'assistance sociale (§ 21).

L'Esthonie est le premier des nouveaux états, qui a réalisé pratiquement ce droit des minorités nationales à l'autonomie, garanti par la constitution.

En exécution du principe, formulé par le § 21 de la constitution, l'Assemblée d'Etat vota le 12 Février 1925 la „Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales” (R. T. 1925 N. 31/32). Aux termes de cette loi sont considérées comme minorités nationales, ayant droit à l'autonomie, les nationalités allemande, russe et suédoise, ainsi que chaque groupe ethnique, dont le nombre total des membres est au moins de 3000 (§ 8). Chacune de minorités nationales peut porter à la connaissance du Gouvernement son désir de profiter du droit à l'autonomie (§ 16).

L'autonomie de la minorité nationale est organisée sur la base du principe personnel en ce sens, que chaque groupement national autonome se compose de tous les membres de la minorité, résidant sur toute l'étendue du territoire de l'Etat. Les institutions autonomes et électives de la minorité, qui sont le Conseil culturel et l'Administration culturelle, sont compétentes pour protéger les intérêts de la minorité en matière d'instruction publique et pour satisfaire les autres besoins de sa culture nationale (§ 2). L'activité de ces institutions, placée sous la surveillance du Gouvernement, est subordonnée

1) Eesti riikline statistika. Rahvademograafiline koosseis ja korteriolud Eestis 1922 a. Uldrahvalugemise andmed. Vihk I, 1, 31 (Résultats du recensement de 1922 pour toute la République t. I, p. 31).

aux dispositions des lois, concernant les organes de l'autonomie locale des arrondissements (§ 1). Dans les limites de leur compétence les institutions autonomes d'une minorité nationale ont le droit de rendre des décrets réglementaires obligatoires pour tous les membres de la minorité, ainsi que d'imposer ces derniers sous réserve de l'approbation gouvernementale (§§ 5, 6). Toutes les questions, se rapportant à l'application des dispositions de la loi du 12 Février 1925, sont réglées par décrets du Gouvernement de la République (§ 30).

§ 4.

Le caractère démocratique de la constitution.

1. *Le principe de la souveraineté du peuple*, formulé par les §§ 1, 27, 29, 35 de la constitution, est la base fondamentale de l'organisation politique de la République d'Esthonie et lui donne son caractère démocratique général.

Dans la constitution esthonienne le principe de la souveraineté populaire signifie, que le peuple est le titulaire non seulement du pouvoir étatique établi, mais aussi du pouvoir constituant.

L'idée du pouvoir constituant, appartenant au peuple, est exprimée dans l'introduction au texte de la constitution, introduction rédigée en termes rappelant celle des autres constitutions modernes. L'idée du pouvoir constituant du peuple trouve son application pratique dans les dispositions constitutionnelles en vertu desquelles : 1) l'initiative de la revision constitutionnelle n'appartient qu'au peuple lui-même et à l'Assemblée d'Etat en sa qualité de représentant unique du peuple et 2) chaque proposition législative, concernant la révision de la constitution, doit être ratifiée par vote populaire (§§ 87, 88).

La notion du peuple, titulaire du pouvoir souverain, est employée par la constitution dans deux sens essentiellement différents.

La notion du peuple signifie premièrement l'entité indivisible de tous les membres de l'union étatique. Cette notion est conçue ici dans le sens de la nation personnifiée, qui est le titulaire idéal et initial du pouvoir étatique. C'est cette conception du peuple, qui est exprimée dans le § 1 de la constitution.

Le pouvoir souverain, appartenant au peuple, comme entité de tous les membres de l'union étatique, est exercé par les citoyens actifs ou, suivant l'expression du § 27 de la constitution, par „les citoyens, qui ont droit de vote”¹⁾. Le peuple, considéré comme collectivité des citoyens actifs, est la titulaire réel du pouvoir souverain et dans ce sens est dénommé par le § 27 „l'organe suprême” de ce pouvoir²⁾. C'est cette deuxième conception de la notion du

1) Dans la suite l'expression „citoyen, qui a droit de vote” est remplacée par les termes : „électeur” „citoyen actif”.

2) Le § 27 de la constitution dénomme le peuple „kõrgem (suprême) teostaja” du pouvoir étatique. Le mot esthonien „teostaja”, intraduisible en langue française, est le substantif du verbe „teostama”, qui signifie „exercer”. Ainsi le

peuple, qui est employée non seulement dans le § 27, mais aussi dans les autres dispositions constitutionnelles, qui expriment l'idée de la souveraineté populaire (§§ 29, 35, ainsi que §§ 87, 89).

Le peuple, comme organe suprême du pouvoir étatique, exerce ce pouvoir de deux manières différentes. Il participe directement à l'exercice du pouvoir étatique dans le domaine législatif par le referendum et l'initiative populaire (§ 29). L'élection par les citoyens actifs de l'Assemblée d'Etat, qui remplit les fonctions législatives et qui est réputée être le représentant unique du peuple, constitue l'exercice indirect du pouvoir étatique par le peuple (§§ 29, 35).

2. *Le droit de vote*, qui appartient au citoyen, consiste non seulement dans son droit de prendre part aux élections des membres de l'Assemblée d'Etat, mais aussi dans son droit de participer au referendum et à l'initiative populaire.

Les conditions de droit de vote sont prévues par la constitution elle-même (§§ 27, 28, 36) et par une loi spéciale, qui fut votée par l'Assemblée d'Etat le 18 Février 1926 sous le nom de „Loi sur les élections de l'Assemblée d'Etat, le referendum et l'initiative populaire” (R. T. 1926 N. 16) ¹⁾.

Le droit de vote est basé sur trois principes, qui sont l'universalité, l'égalité et le secret du vote ²⁾.

L'universalité du vote, qui est le plus important de ces trois principes, est comprise par la législation d'Esthonie dans sa signification la plus étendue.

Le droit de vote appartient à tout citoyen esthonien, sans distinction de sexe, âgé de 20 ans et plus, s'il est citoyen esthonien depuis au moins une année sans interruption (§ 27). Sont privés de la jouissance du droit de vote : 1) les personnes, reconnues légalement démentes ou faibles d'esprit ; 2) les aveugles, les sourds-muets et les prodigues, s'ils sont en tutelle ; 3) les personnes, qui ont subi des condamnations judiciaires (§ 28). Les déchéances du droit de vote comme suites de condamnations judiciaires sont prévues par la loi électorale (§ 4). Perdent leur droit de vote les personnes, condamnées à certaines peines, indiquées par cette loi (travaux forcés, bannissement etc.) et les personnes, condamnées pour certains crimes et délits quelque soit la peine (vol., extorsion etc.). Dans tous ces cas la privation du droit de vote n'est que temporaire et dure 3,5 ou

terme „teostaja” exprime l'idée, que le peuple, entendu comme collectivité des citoyens actifs, „exerce” le pouvoir étatique, dont la substance appartient au peuple, considéré comme la nation personnifiée.

1) La loi du 18 Février 1926, citée dans le texte en abrégé, comme „loi électorale”, a remplacé la loi du 2 Juillet 1920 sur les mêmes sujets, en modifiant plusieurs des dispositions de cette dernière. La loi du 18 Février 1926 contient 120 § avec quelques annexes et règle en détail le système de droit de vote et la procédure des élections, du referendum et de l'initiative populaire.

2) Le § 36 de la constitution mentionne deux autres principes : le suffrage direct et la représentation proportionnelle, qui n'ont trait qu'aux élections des membres de l'Assemblée d'Etat. De la représentation proportionnelle il sera traité par suite p.p. 14-15-18

10 ans à compter de l'expiration de la peine, suivant la nature de l'acte criminel ou la gravité de la peine,

L'accomplissement par le citoyen du service militaire ne l'empêche pas de jouir de son droit de vote. Les militaires en service que ce soit dans l'armée de terre ou dans l'armée de mer, prennent part au référendum, à l'initiative populaire et aux élections de l'Assemblée d'Etat, s'ils satisfont aux conditions générales mentionnées ci-dessus.

Le principe de l'égalité de vote n'est consacré par la constitution qu'en ce qui concerne le droit électoral proprement dit, mais la loi électorale l'applique aussi au référendum et à l'initiative populaire. Cette loi prohibe le vote multiple. Elle défend d'inscrire le même citoyen actif sur plus d'une liste d'électeurs, elle ne permet à l'électeur d'exercer son droit de vote que dans la section, où il est inscrit et punit d'un emprisonnement de 3 mois celui qui prend part plusieurs fois à une même opération, qu'il s'agisse de l'initiative populaire, d'un référendum ou d'élections législatives (§§ 22, 58, 111 loi élect.)

Le principe du secret de vote, comme garantie de sa sincérité et de l'indépendance de l'électeur n'est prévu par la constitution que pour les élections de l'Assemblée d'Etat, mais la loi électorale a également étendu ce principe au référendum; le secret de vote est assuré par la loi électorale à l'aide des moyens, qui sont ordinairement employés à cet égard par les autres législations modernes (§§ 59, 63, 96, 70 loi élect.).

§ 5.

Le pouvoir législatif.

Le pouvoir législatif est exercé en règle générale par l'Assemblée d'Etat. La participation directe du peuple à l'exercice de ce pouvoir par voie de référendum et de l'initiative populaire ne trouve dans la pratique qu'une application rare en Esthonie. C'est donc de l'organisation et des attributions de l'Assemblée d'Etat que nous devons parler en premier lieu.

I. *L'Assemblée d'Etat (Riigikogu)*

1. *Son organisation.* L'Assemblée d'Etat est constituée par une chambre unique de 100 membres, élus au scrutin universel, égal, secret et direct sur la base de la représentation proportionnelle. Le nombre des membres de l'Assemblée peut être augmenté par une loi ordinaire, qui cependant n'est applicable qu'aux élections suivantes (§ 36). L'Assemblée d'Etat est l'unique représentant direct du pouvoir suprême du peuple. Pour cette raison de principe il ne peut y avoir d'„interregnum" entre deux Assemblées, issues des élections générales. La raison pratique qui interdit les intervalles entre les Assemblées est que l'Assemblée prend part à certains actes politiques, dont l'accomplissement ne peut être retardé sans préjudice pour les intérêts de l'Etat (constitution du gouvernement, dé

claration de guerre, conclusion de la paix, etc. Les intervalles entre les Assemblées sont évités par l'application des règles, contenues dans le § 39 de la constitution et le § 101 de la loi électorale. Aux termes de ces deux dispositions, le jour de la publication de la liste des membres de la nouvelle Assemblée est considéré, comme moment initial du mandat de ces membres et comme terme du mandat des membres de l'Assemblée précédente.

a) *Eligibilité*. Il n'existe en Esthonie aucune distinction entre le droit électoral actif et passif. Tout électeur peut être élu membre de l'Assemblée d'Etat (§ 37). Peuvent être élus même ceux des électeurs qui à cause d'obstacles temporaires sont dans l'impossibilité de fait, de prendre part aux élections. Ainsi sont éligibles les personnes, privées de liberté par suite de condamnation judiciaire ou de décision antérieure du juge d'instruction, s'ils satisfont à toutes les conditions du droit de vote, requises par la loi (§ 5 loi élect.).

b) *Incompatibilité*. En vue d'assurer l'indépendance des membres de l'Assemblée d'Etat envers le pouvoir exécutif la constitution prévoit l'incompatibilité du mandat de député avec toute fonction publique d'Etat, dont les titulaires sont nommés par le Gouvernement de la République ou par les institutions administratives (§ 38). Mais le mandat législatif peut être cumulé avec la fonction ministérielle, dont le titulaire, le ministre, est nommé à son poste non pas par le pouvoir exécutif, mais par une décision de l'Assemblée d'Etat. Et la pratique esthonienne, analogue à celle de la plupart des états parlementaires, veut que les postes ministériels soient remplis en règle générale par des députés.

A titre d'exception la charge de député est reconnue compatible avec la fonction du secrétaire d'Etat bien que ce dernier soit nommé à son poste par le Gouvernement (§ 38). Cependant il ne s'est pas encore présenté de cas de cumul du mandat législatif avec la fonction de secrétaire d'Etat. Le secrétaire d'Etat, qui reste à son poste, malgré les changements de cabinet, est le directeur technique du ministère, dont le chef politique est le ministre, qui d'ordinaire est choisi parmi les membres de l'Assemblée et qui est politiquement responsable devant elle. Ainsi sont assurés la stabilité et la continuité des méthodes du travail administratif.

c) *La représentation proportionnelle* est basée en Esthonie sur les règles principales suivantes :

1) *Scrutin de liste*. Les élections se font au scrutin de liste. Conformément au § 61 de la loi électorale l'électeur, en votant pour une des listes de candidats, officiellement présentées, peut disposer de son vote de deux manières différentes : il peut voter pour la liste sans y faire aucune changement, mais il peut aussi souligner le nom de celui des candidats, qui a ses préférences (vote „nominatif”). Dans les deux cas le vote est „uninominal” : l'électeur vote toujours pour un seul candidat. Dans le premier cas l'électeur est considéré comme votant d'abord pour le candidat en tête de liste, éventuellement-pour

le second, le troisième etc., si le candidat précédent a reçu déjà le nombre de votes, qui constitue le „chiffre répartiteur” (c'est la portée devolutive du bulletin de vote). Dans le deuxième cas il est présumé, que l'électeur en votant pour la liste, n'approuve pas l'ordre des candidats, qui y est établi et donne son vote au candidat, dont il a souligné le nom.

Chaque vote a toujours une double signification ; il est toujours „un double vote simultané”. Ce vote est regardé comme émis pour un des candidats de la liste. Mais il est considéré aussi comme émis pour la liste elle-même.

Donc pour établir la somme totale des votes reçus par chaque liste de candidats il n'y a pas à faire de distinction entre les bulletins avec et sans votes „nominatifs”. Cette somme est prise en considération pour déterminer ensuite à l'aide du chiffre répartiteur le nombre des candidats, qui revient à la liste.

2) La présentation des candidats. Le pays est divisé en dix circonscriptions. Les candidats sont présentés par chacune de ces circonscriptions. La liste des candidats proposés doit être signée au moins par cinq électeurs de la circonscription et doit contenir au moins cinq et au plus vingt candidats. Un candidat ne peut figurer que sur une seule liste dans une circonscription et être présenté plus que dans trois circonscriptions différentes. Si un candidat est élu en même temps député dans deux ou trois circonscriptions, il doit faire savoir dans laquelle il veut être considéré comme élu. La liste des candidats peut avoir toute dénomination, qui n'est pas contraire aux lois et aux bonnes mœurs. Il est permis aux listes, présentées dans diverses circonscriptions sous la même dénomination, de fusionner entre elles (Listenverbindung) à condition, qu'une liste ne fasse partie que d'une seule fusion. Les listes de candidats doivent être communiquées soixante jours avant la date du scrutin au Comité central électoral, qui les publie après s'être assuré de leur conformité aux conditions, requises par la loi. Chacune des fusions de listes et chaque liste indépendante doivent verser au Comité une caution de 500 couronnes eshtoniennes ; les élections terminées, cette caution est restituée aux représentants de la fusion de listes ou de la liste sauf le cas, où aucun siège n'aurait été obtenu à l'Assemblée ; la caution est alors retenue par l'Etat (§§ 1, 40—56 loi élect.).

3) Détermination du nombre des sièges, qui revient à chaque liste de candidats. Les résultats du scrutin dans les dix circonscriptions sont communiqués au Comité central électoral, qui par la totalisation de ces résultats établit le nombre total des votes, obtenus dans tout le pays par chacune des fusions de listes et par chacune des listes indépendantes. Cette opération terminée, le Comité Central procède à la répartition des 100 mandats législatifs d'abord entre les fusions de listes et les listes indépendantes, qui ont pris part aux élections dans les dix circonscriptions, et ensuite entre les listes, faisant partie de chacune des fusions. Ces répartitions sont faites la première à

l'aide du „quotient électoral” et la seconde à l'aide du „quotient”, qui sont déterminés suivant la méthode d'Hondt. Les 100 sièges législatifs sont répartis entre celles des fusions de listes et listes indépendantes, qui ont obtenu au moins deux sièges. Les listes et les fusions de listes, qui ont obtenu seulement un siège, sont privées de représentation à l'Assemblée d'Etat (§§ 84—87, 90—95 loi élect.).

4) La désignation des candidats, appelés à occuper les sièges, qui sont attribués à la liste, se fait conformément aux règles du „vote uninominal” et de la „portée dévolutive des bulletins de vote”. Sont considérés comme élus les candidats, dont les noms ont rassemblé le nombre des votes égal au „quotient électoral”, soit que ce nombre se compose de seules votes nominatifs ou de ces votes et des votes, émis pour la liste, comme telle (§§ 96, 97 loi élect.). Si parmi les bulletins, obtenus par une liste de candidats, il n'y en a pas un seul, qui contienne un vote nominatif, les candidats sont appelés à occuper les sièges dans l'ordre de leur inscription sur la liste (§ 98 p. 1 loi, élect.). Si tous les bulletins, obtenus par la liste de candidats, contiennent des votes nominatifs, émis pour différents candidats, ces derniers sont considérés comme élus dans l'ordre d'importance du nombre des votes nominatifs, par eux reçus, même si ce nombre n'égale pas „le quotient électoral” (§ 98 p. 2 loi élect.).

5) La surveillance des élections et la direction des opérations techniques, auxquelles elles donnent lieu, appartiennent en dernier ressort au Comité central électoral, qui est présidé par le président de l'Assemblée d'Etat et composé de tous les membres du bureau de l'Assemblée, d'un membre de la Cour d'appel, élu par la Cour, et d'un représentant du ministère public, nommé par le ministre de la Justice. Le Comité désigne la date des élections, qui doivent durer trois jours ; il reçoit les listes de candidats et les vérifie au point de vue de leur conformité aux lois ; il établit les résultats des élections, confectionne et publie la liste de membres de l'Assemblée, surveille l'activité des comités des circonscriptions et des commissions des sections de vote etc. La vérification de la régularité des élections appartient conjointement au Comité central électoral et à la Cour d'Etat. L'Assemblée d'Etat elle-même ne vérifie pas les pouvoirs de ses membres. Les décisions du Comité central, concernant les élections à l'Assemblée d'Etat, sont en règle générale considérées, comme définitives. Seules les décisions du Comité, qui invalident les listes de candidats à cause de leur illégalité et qui établissent les résultats des élections, peuvent faire l'objet de plainte, portée dans les cinq jours devant la section administrative de la Cour d'Etat, qui doit les résoudre dans un délai maximum de cinq jours.

Les opérations électorales dans chacune des circonscriptions et dans chacune des sections de vote, dont la circonscription se compose, sont dirigées par un comité de circonscription et par une commission de section.

Les limites des sections de vote sont établies pour la durée de trois

ans par décision du ministre de l'Intérieur de sorte, que les électeurs habitent au plus à une distance de cinq kilomètres du bureau de vote. Les comités des circonscriptions et les commissions des sections de vote sont composés des membres des institutions locales autonomes ; aux séances des comités et des commissions peuvent aussi prendre part les représentants des listes de candidats, présentées dans la circonscription (§§ 2, 6, 7, 9—20, 76 loi élect.).

2. *Les attributions de l'Assemblée d'Etat.* Le § 35 de la constitution stipule : „L'Assemblée d'Etat exerce le pouvoir législatif en qualité de représentant du peuple”. Dans cette disposition constitutionnelle la notion du pouvoir législatif est prise dans sa signification formelle. L'exercice du pouvoir législatif par l'Assemblée d'Etat signifie la confection des actes, qui possèdent la forme et la force des lois. Ainsi au sens de la constitution, la loi est chaque acte, quelque soit son caractère intrinsèque, qui est confectionné sous forme législative ¹⁾.

La forme législative, en ce qui concerne la confection des lois non constitutionnelles, est caractérisée en Esthonie par les éléments suivants : 1) l'initiative de loi, qui appartient au peuple, à l'Assemblée d'Etat et au Gouvernement de la République ; 2) la délibération et le vote du projet de loi par l'Assemblée d'Etat suivant les règles de son règlement intérieur ; 3) éventuellement, la ratification de la loi par le peuple ; 4) la publication de la loi dans le *Messenger d'Etat*. L'initiative populaire et la ratification du peuple ne s'appliquent pas aux lois relatives aux matières, énumérées dans le § 34 de la constitution.

L'établissement des règles de droit, c'est-à-dire des lois au sens matériel, ne suppose pas nécessairement l'application de la procédure législative. Elles peuvent être établies non seulement sous forme législative mais aussi sous forme de règlements administratifs. Cependant, la compétence du pouvoir administratif de faire des règlements est limitée du fait que les règles de droit en certaines matières, prévues par la constitution, ne peuvent pas être établies autrement que sous forme de lois. Une longue énumération de ces matières figure au chapitre II de la constitution „Des droits fondamentaux des citoyens esthoniens” (§§ 9, 10, 14, 17, 18 et autres), mais on en trouve beaucoup aussi dans les autres parties de la constitution (§§ 51, 70—75, 77—81, 83, 84).

D'autre part, la constitution prescrit la forme législative pour la confection de certains actes, qui par leur nature sont non pas des règles de droit, mais des actes administratifs : tels par exemple la conclusion des traités internationaux, la déclaration de guerre, la conclusion de la paix, la proclamation de l'état de défense, la mobi-

1) Dans le § 52 de la constitution, qui énumère les attributions de l'Assemblée d'Etat, la notion de la loi est prise dans sa signification matérielle ; les lois au sens matériel (règles de droit), qu'établit l'Assemblée d'Etat, sont opposées ici aux actes, qui ont la nature d'actes administratifs, mais qui sont établis en forme des lois : budget, emprunt et autres affaires, qui suivant la constitution sont de la compétence de l'Assemblée d'Etat.

lisation de l'armée (§ 60 p. p. 3, 4, 5 ; § 82). Dans tous ces cas l'initiative de l'acte appartient au pouvoir exécutif tandis que l'Assemblée d'Etat confirme ou rejete le projet présenté par le Gouvernement, sans y introduire aucun changement (§ 60 p. 3, 5 ; § 82) ou bien donne ou refuse la permission préalable à l'accomplissement de l'acte (§ 60 p. 4).

L'Assemblée d'Etat contrôle l'activité du Gouvernement, des ministres et des institutions et fonctionnaires, qui leur sont subordonnés. Les moyens de ce contrôle sont „les questions” et „les interpellations”, dont la procédure est réglée en détail par le règlement intérieur de l'Assemblée d'Etat, ainsi que la nomination par l'Assemblée d'organes spéciaux pour la surveillance des opérations économiques des institutions et des entreprises d'Etat et de l'exécution du budget (§§ 55, 56). Le légalité des actes de l'administration en matière budgétaire est vérifiée par le Contrôle d'Etat, dont le chef, le contrôleur d'Etat, ainsi que les membres du Conseil, sont élus par l'Assemblée. Enfin l'Assemblée peut nommer des commissions permanentes et les charger de surveiller l'activité du pouvoir exécutif dans tel et tel domaine de l'administration. Ainsi au sein de l'Assemblée existe une commission permanente pour le contrôle de la politique étrangère.

Rentre dans les attributions financières de l'Assemblée le droit d'établir les impôts et autres charges. Aucun impôt et aucune charge de caractère public ne peuvent être établis autrement que conformément à la loi (§ 83). L'Assemblée autorise le Gouvernement à contracter des emprunts et fixe le budget des recettes et des dépenses de l'Etat (§ 52). Les règles du droit budgétaire esthonien sont fondées sur les mêmes principes, que ceux se trouvant à la base des législations budgétaires des autres Etats. Le projet de budget est élaboré par le ministre des Finances, approuvé par le Gouvernement de la République et proposé par lui à la confirmation de l'Assemblée d'Etat (§§ 52, 60 p. 1). La constitution sanctionne la règle de l'annalité du budget (§ 85). L'année budgétaire commence le 1-er Avril et se termine le 31 Mars de l'année suivante. Si au commencement de l'année budgétaire le budget n'est pas encore confirmé par l'Assemblée, la validité du budget de l'année précédente est prolongée en partie par voie législative jusqu'à l'adoption du nouveau budget (§ 85). Les crédits complémentaires et extraordinaires ne peuvent être ouverts sans autorisation de l'Assemblée d'Etat spéciale et particulière pour chaque cas se présentant ¹⁾.

Il reste à mentionner les attributions de l'Assemblée d'Etat, qui se rapportent à l'exercice du pouvoir judiciaire. La mise en accusation du Riigivanem et des ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ne peut avoir lieu que conformément à la décision de l'Assemblée (§ 67). Les membres de la Cour d'Etat, qui

1) „La loi du 24 Novembre 1925 sur le budget d'Etat” (R. T. 1925 No. 185/186).

est la plus haute juridiction du pays et qui nomme tous les autres juges, sont élus par l'Assemblée d'Etat (§§ 68, 70).

II. *La participation directe du peuple à la législation non constitutionnelle.* (*l'initiative populaire et le referendum*¹⁾)

1. *L'initiative populaire* est le droit que possèdent 25.000 électeurs de proposer l'adoption d'une nouvelle loi, ainsi que la modification ou l'abrogation d'une loi existante. La proposition législative, présentée par les électeurs, doit revêtir la forme d'un projet de loi définitivement élaboré (§ 31). L'exercice par le peuple du droit d'initiative est réglé par la loi électorale (§§ 27—34, 36). La proposition législative, due à l'initiative populaire, ne doit contenir qu'un seul projet de loi et doit être signée au moins par 500 électeurs, qui la présentent au bureau de l'Assemblée d'Etat. Les initiateurs du projet de loi doivent verser au bureau de l'Assemblée une caution de 500 couronnes esthoniennes. Cette caution est restituée aux électeurs, signataires de la proposition, ou retenue au profit de l'Etat selon que la proposition rassemble ou non 25.000 signatures des électeurs. La collection des signatures se fait dans les institutions autonomes de toutes les villes, bourgs et communes et dure deux mois. Le projet de loi, signé par 25.000 électeurs, est présenté à l'Assemblée d'Etat, qui doit l'examiner et prendre sur lui une décision définitive au plus tard dans les deux mois à partir du dernier jour du délai fixé pour la collection des signatures (§ 46^{1/2} du règlement de l'A. d'E.). En votant un projet de loi, issu de l'initiative populaire, l'Assemblée d'Etat ne peut l'adopter ou le rejeter qu'en bloc. Elle ne peut pas l'adopter après modifications. Cependant le rejet du projet par l'Assemblée ne décide pas son sort. Le projet est soumis alors au referendum, qui a le dernier mot (§ 31).

2. *Le referendum* est l'autre forme de législation populaire, prévue par la constitution esthonienne. Il se divise en referendum obligatoire et facultatif (§§ 30, 31). Son application est réglée par la loi électorale (§§ 30—35, 37, 39).

a) *Le referendum obligatoire*, qui se rapporte aux lois ordinaires vient d'être mentionné. La constitution prescrit de soumettre au vote du peuple tout projet de loi, présenté par 25.000 électeurs et rejeté ensuite par l'Assemblée d'Etat (§ 31). Pour son rejet la majorité absolue des votes des électeurs, prenant part au referendum suffit. Mais par contre un projet ne sera considéré comme accepté par le peuple que s'il recueille la majorité spéciale, dont nous parlerons par la suite en traitant la question de la dissolution de l'Assemblée d'Etat.

b) *Le referendum facultatif*. Aux termes de § 30 de la constitution chaque loi, votée par l'Assemblée d'Etat, peut être soumise à la ratification du peuple à deux conditions : 1) 34 membres de l'Assemblée

1) L'initiative populaire et le referendum en matière constitutionnelle seront traités au § 8 „La révision de la constitution”.

demandent de suspendre pendant deux mois la publication de la loi et 2) au cours de ces deux mois 25.000 électeurs réclament le renvoi de la loi au referendum.

La demande de suspendre la publication de la loi doit être présentée au bureau de l'Assemblée dans les sept jours suivant le vote définitif de la loi par l'Assemblée (§ 58 du règlement de l'A. d'E.). Le bureau de l'Assemblée ne donne suite à cette demande que si les signataires lui déposent une caution de 500 couronnes esthoniennes qui leur est restituée, si 25.000 électeurs signent au cours de deux mois la demande de renvoi de la loi au referendum. Les 25.000 signatures acquises, le bureau de l'Assemblée d'Etat fixe le jour du referendum, qui doit avoir lieu au plus tard dans les quatre mois suivants. Dans le cas contraire la caution déposée est retenue au profit de l'Etat et la loi, dont la publication a été suspendue, est publiée dans le *Messenger d'Etat*.

La loi, soumise au vote du peuple, est considérée, comme ratifiée par lui, si la majorité absolue des électeurs, qui ont pris part au referendum, ont voté pour elle. Pour le rejet de la loi il est exigé la même majorité spéciale, qui est prévue pour l'adoption par le peuple du projet de loi, présente par 25.000 électeurs et rejeté ensuite par l'Assemblée d'Etat.

3. *Les limitations de la législation populaire.* Guidée par des considérations pratiques, la constitution défend de faire l'objet de l'initiative populaire et de soumettre au referendum certaines questions, qui sont regardées comme appartenant à la compétence exclusive de l'Assemblée d'Etat. Aux termes du § 34 cette défense concerne les lois financières, ainsi que certains sujets, se rapportant plutôt au domaine administratif (budget, conclusion des emprunts, déclaration de la guerre, conclusion de la paix, mobilisation de l'armée, déclaration et suspension de l'état de défense, traités avec les états étrangers).

4. *Application pratique de la législation populaire en Esthonie.* L'initiative populaire fut appliquée en Esthonie deux fois, tandis que le referendum a eu lieu seulement une fois. En 1920 l'Assemblée Constituante vota la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire, qui excluait la religion du programme des écoles primaires. En 1922 le parti populiste chrétien élabora un projet de loi, qui abrogeait les dispositions de la loi de 1920, proscrivant l'enseignement de la religion dans les écoles primaires. Ce projet de loi fut proposé par le parti chrétien à la signature des électeurs, il rassembla 88.879 signatures et fut soumis à l'examen de l'Assemblée d'Etat, qui dans sa séance du 19 Décembre 1922 le rejeta à la majorité de 39 voix contre 29. Conformément au § 31 de la constitution le projet de loi fut soumis ensuite au referendum, qui eut lieu les 17, 18, 19 Février 1923. 461.005 électeurs y prirent part. Le projet de loi du parti populiste chrétien

fut ratifié par le peuple à la majorité de 328.369 voix contre 130.476, — 2160 bulletins étant reconnus nuls 1).

La question de l'indemnité des propriétaires des immeubles, expropriés conformément à la loi agraire du 10 Octobre 1919, a donné l'occasion d'appliquer l'initiative populaire pour la deuxième fois.

Le 5 Mars 1926 l'Assemblée d'Etat vota la loi, qui fixait l'indemnité des propriétaires des immeubles expropriés sans faire de distinction entre les sujets estoniens et les sujets étrangers (R. T. 1926 No. 26). Au mois d'Août de la même année le parti socialiste proposa aux électeurs de signer un projet de loi, qui modifiait la loi du 5 Mars, en allouant l'indemnité en question seulement aux sujets étrangers et en privant de cette indemnité les sujets estoniens. Le projet de loi du parti socialiste rassembla le nombre nécessaire des signatures et fut présenté au bureau de l'Assemblée d'Etat pour être soumis à l'examen de l'Assemblée d'Etat. Mais le bureau de l'Assemblée, qui a la surveillance générale de l'application du référendum et de l'initiative populaire, refusa de saisir l'Assemblée du projet de loi du parti socialiste pour la raison, que la constitution (§ 34) exclue de l'initiative populaire „les lois financières”, expression sous laquelle il faut entendre non seulement les lois d'imposition, mais aussi les lois, qui mettent à la charge de l'Etat des dépenses directes et fixes ; le projet de loi du parti socialiste, prévoyant le paiement par l'Etat d'une indemnité pécuniaire aux sujets étrangers — anciens propriétaires d'immeubles expropriés, ne pouvait par suite, en vertu du § 34 de la constitution, faire l'objet de l'initiative populaire.

III. La dissolution de l'Assemblée d'Etat

En Eshonie le pouvoir exécutif n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée d'Etat, qui ne peut non plus être dissoute ni au moyen de l'initiative populaire et du referendum, ni par sa propre décision. La dissolution de l'Assemblée d'Etat se fait en Esthonie automatiquement en présence des conditions, qui sont indiquées au § 32 de la constitution et qui laissent présumer, que la volonté législative du peuple ne trouve pas son expression fidèle dans l'Assemblée d'Etat.

Ce désaccord entre la volonté législative du peuple et l'Assemblée d'Etat en sa qualité de représentant du peuple est à constater dans les deux cas suivants : 1) un projet de loi, présenté par 25.000 électeurs et repoussé par l'Assemblée, est soumis au vote populaire, qui le ratifie et 2) une loi, votée par l'Assemblée et soumise ensuite au vote du peuple, est repoussée par lui. Conformément au § 32, dans ces deux hypothèses les pouvoirs de l'Assemblée prennent fin et on procède à une élection générale des membres de l'Assemblée. Etant donné, que dans les deux hypothèses, prévues par le § 32, la

1) Procès-verbaux de la première Assemblée d'Etat. 8 session 1922 Séance du 19 Décembre. Procès-verbal No. 183 (41) c. 1742 2) Annexes aux procès-verbaux de la première Assemblée d'Etat. Sessions 1—9. Annexes No. 712 (75), 713 (76), 714 (77), c. c. 1562, 1563, 1564. 3) Messenger d'Etat 1923 No. 35.

conséquence nécessaire du referendum est la dissolution de l'Assemblée d'Etat, la loi électorale (§ 37) stipule, que le projet de loi est considéré, comme adopté par le peuple (première hypothèse) et que la loi est considérée comme repoussée par lui (deuxième hypothèse) à condition seulement, qu'ait voté pour le projet de loi et contre la loi la majorité des électeurs, qui ont pris part au referendum et que cette majorité soit égale au moins à la moitié de tous les électeurs, ayant participé aux dernières élections générales de l'Assemblée.

La dissolution de l'Assemblée d'Etat dans les conditions de la première hypothèse eut lieu en Estonie en 1923 à la suite du referendum sur la question de l'enseignement de la religion dans les écoles primaires. Comme le nombre des votes (328.369), émis au referendum pour le projet de loi, présenté selon l'ordre de l'initiative populaire et repoussé ensuite par l'Assemblée d'Etat, excédait la moitié des électeurs, ayant pris part aux élections de cette Assemblée, le projet de loi fut considéré comme adopté par le peuple et l'Assemblée fut dissoute avant l'expiration du terme normal de son mandat.

§ 6.

Le pouvoir exécutif.

1. *Son organisation.* Il n'y a pas en Esthonie de président de la République, qui dans la plupart des autres républiques modernes est le chef d'Etat et le titulaire du pouvoir exécutif. L'organisation du pouvoir exécutif est basé en Esthonie sur le principe collégial. L'organe supérieur de ce pouvoir est le Gouvernement de la République („Wabariigi Walitsus”), qui se compose du Riigivanem (Doyen de l'Etat, Staatsälteste) et des ministres, dont chacun est en même temps le chef d'un département administratif particulier, d'un ministère 1).

Actuellement il existe en Esthonie dix ministères : Affaires Etrangères, Guerre, Finances, Intérieur, Justice, Instruction publique, Agriculture, Commerce et Industrie, Travail et Assistance publique, Voies de communication.

Les dispositions sommaires de la constitution (§ 59) et du règlement de l'Assemblée d'Etat sur la procédure de la nomination du Gouvernement sont complétées par la pratique. Les points essentiels de cette procédure sont les suivants.

La déclaration de démission est déposée par le Gouvernement démissionnaire au bureau de l'Assemblée d'Etat pour être notifiée par lui à cette dernière (§ 102 du règlement). L'Assemblée la prend en considération et charge son Président de la mission de constituer un nouveau Gouvernement (§ 103 du règlement).

Le Président de l'Assemblée négocie avec les groupes politiques

1) La même forme collégiale du gouvernement est établie par les constitutions de la Suisse et de tous ses cantons, de tous les 18 états (Länder) membres du Reich Allemand, de la Ville libre de Dantzig et des 9 états (Länder), qui forment la République d'Autriche.

afin de s'orienter sur le choix du parlementaire, qui pourrait former un nouveau cabinet, s'appuyant sur la majorité de l'Assemblée, et qui est appelé à occuper dans ce cabinet le poste de Riigivanem.

Ayant fait son choix, le Président de l'Assemblée propose au parlementaire, par lui désigné, de composer le Gouvernement. En cas de non réussite du candidat au poste de Riigivanem de former le Gouvernement, le Président de l'Assemblée fait une nouvelle proposition de constituer le cabinet à un autre parlementaire et les pourparlers sur la distribution des portefeuilles entre les groupes politiques de l'Assemblée recommencent.

Ces pourparlers ayant enfin aboutis à un résultat positif, le Président de l'Assemblée présente à celle-ci la liste des candidats au poste du Riigivanem et des ministres, en lui proposant de confirmer la composition du nouveau Gouvernement. La résolution, par laquelle l'Assemblée donne son consentement à la nomination du Gouvernement, est prise au scrutin public à la majorité absolue des députés présents (§ 104 du règlement de l'Assemblée).

A l'une des séances postérieures de l'Assemblée le gouvernement, récemment constitué, fait connaître son programme politique, qui est soumis ensuite aux débats de l'Assemblée. Les débats se terminent par le vote d'une résolution d'approbation ou d'improbation (§§ 105, 106 du règlement de l'Assemblée).

Dans la constitution elle-même il ne se trouve qu'une règle unique concernant l'organisation intérieure du Gouvernement de la République. Le § 63 de la constitution indique, que les séances du Gouvernement ont lieu à huis clos et qu'elles ne peuvent être publiques que dans les cas extraordinaires et solennels. Il n'existe pas non plus de règlement intérieur du Gouvernement. Les questions de procédure à suivre pendant les séances du Gouvernement sont réglées essentiellement par la pratique.

Pour la validité des séances il est exigé habituellement la présence de la moitié au moins des membres du Gouvernement en comptant au nombre de ces derniers le Riigivanem. Les décisions du Gouvernement sont prises à la majorité absolue des votes, exprimés par tous les membres présents, y compris le Riigivanem, dont le vote a une portée décisive en cas de partage égal des opinions.

Par exception l'examen et la décision des demandes de grâce, adressées au Gouvernement conformément au § 60 p. 8 de la constitution, sont soumis à une procédure spéciale, qui est déterminée par le règlement du 13 Avril 1923, adopté par le Gouvernement (R. T. 1923 No. 57/58). D'après le § 9 de ce règlement la proposition de conférer une grâce est considérée comme adoptée à condition, que la moitié au moins des membres présents du Gouvernement, y compris le Riigivanem et le ministre de la Justice, aient voté pour cette proposition 1).

1) En 1926 l'Assemblée d'Etat fut saisie par le Gouvernement d'un projet de loi sur „L'organisation du Gouvernement de la République et des ministères“.

2. *Le Riigivanem*. La figure centrale du Gouvernement de la République est le Riigivanem, qui est 1) président du Gouvernement, 2) premier ministre et 3) représentant de la République. La constitution (§ 58) ne fait aucun obstacle pour que le Riigivanem soit encore chargé de la direction d'un ministère particulier. Mais il s'est établie une pratique constante, qui est hostile à ce que le Riigivanem prenne un portefeuille ministériel, car autrement il lui serait impossible de consacrer suffisamment ses forces à l'accomplissement de ses importantes fonctions en tant que chef du Gouvernement et représentant de la République.

En sa qualité de président du Gouvernement le Riigivanem dirige les séances du Gouvernement, a la surveillance de la chancellerie d'Etat, dont le chef, le secrétaire d'Etat, est nommé par décision du Gouvernement, et signe tous les actes, qui sont rendus par le Gouvernement et qui doivent porter aussi les signatures du ministre compétent et du Secrétaire d'Etat (§§ 61, 65, 66).

Mais le Riigivanem n'est pas seulement président du collège gouvernemental, *primus inter pares*. La constitution l'investit de pouvoirs qui lui créent une situation prépondérante envers les autres membres de ce collège.

Le Riigivanem remplit le rôle du premier ministre d'un cabinet parlementaire. Aux termes de la constitution (§ 61) il a le devoir de diriger et d'unifier l'activité du Gouvernement en assurant ainsi l'unité de sa politique et en veillant à ce qu'elle ne s'écarte pas du programme, annoncé par le Gouvernement à son avènement au pouvoir. Il a aussi le droit important de demander compte des actes, accomplis par chacun des ministres dans les limites de sa compétence particulière (§ 61).

En autorisant le Riigivanem à représenter la République, la constitution lui a créé une situation semblable à celle du chef d'Etat dans les républiques présidentielles (§ 61).

Le Riigivanem représente la république à l'intérieur du pays, ainsi que dans ses relations avec les états étrangers. Cependant la pratique sur la question de savoir, quelles sont l'étendue et les limites des pouvoirs du Riigivanem dans le domaine de la représentation extérieure, est encore assez indécise.

La difficulté de déterminer nettement le rôle du Riigivanem dans ce domaine résulte de sa double situation, d'une part, de représentant de la République, pouvant faire des actes de la représentation

Ce projet contient quelques dispositions concernant l'organisation et les fonctions du Gouvernement, ainsi que les pouvoirs du Riigivanem et la situation du Secrétaire d'Etat, et formulées du reste assez sommairement. En ce qui concerne les ministères, le projet propose de réduire leur nombre jusqu'à sept : Instruction publique, Guerre, Justice et Police, ministère Economique, Finances, Voies de communications, Affaires étrangères ; l'organisation intérieure de chaque ministère doit être réglée par décret du Gouvernement de la République. Actuellement une commission spéciale de l'Assemblée d'Etat est en train d'examiner ce projet.

extérieure de son propre nom, et, d'autre part, comme président et chef du Gouvernement, qui, aux termes de la constitution, participe activement à l'accomplissement des actes les plus importants de la politique étrangère (§ 60 p. p. 3, 4). Dès lors dans des cas particuliers des doutes peuvent surgir sur la question de savoir, agit-il en sa qualité de représentant de la République ou seulement en tant que président et chef du Gouvernement au nom de ce dernier.

Les rôles réciproques du Gouvernement de la République et du Riigivanem dans l'accomplissement des actes de la représentation extérieure sont déterminés par la pratique de la manière générale suivante :

Les plénipotentiaires, autorisés à entamer des négociations et conclure un traité avec un état étranger, sont nommés par le Gouvernement (§ 60 p. 2) ; les pleins pouvoirs, dont ils sont revêtus, leurs sont donnés au nom du Gouvernement, mais signés par le Riigivanem, comme chef d'Etat et contre-signés par le ministre des Affaires Etrangères.

Les traités sont conclus tantôt au nom de la République elle-même, tantôt au nom du Gouvernement de la République, mais dans les derniers temps plus fréquemment au nom du Riigivanem, qui est alors dénommé dans le traité „Président de la République” ou „Chef de l'Etat”.

Les actes de ratification sont rédigés au nom du Riigivanem, qui les signe en qualité de chef de l'Etat ; sa signature est suivie par le contre-signé ministériel.

En ce qui concerne les représentants diplomatiques, ceux de l'Esthonie, nommés par le Gouvernement, sont accrédités auprès des gouvernements étrangers au nom du Riigivanem, comme chef de l'Etat, ainsi que les représentants diplomatiques de ces derniers sont généralement accrédités auprès de lui.

Quant à la responsabilité judiciaire et politique du Riigivanem, la constitution ne fait aucune distinction à cet égard entre lui et les autres membres du Gouvernement. L'objet et la procédure de l'une, comme de l'autre responsabilité sont les mêmes pour le Riigivanem et pour les ministres (§§ 64, 67).

3. *Les attributions du Gouvernement de la République.* Une délimitation rigoureuse est faite en Esthonie entre les attributions du Gouvernement de la République lui-même, comme organe supérieur du pouvoir exécutif, et celles de ses membres en leur qualité de chefs de ministères particuliers.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions ministérielles les ministres jouissent d'un pouvoir de décision complètement indépendant du Gouvernement et les décisions, qui sont prises par eux dans les limites de ces fonctions, ne peuvent faire objet que de plaintes, portées directement devant la section administrative de la Cour d'Etat.

Laissant de côté les fonctions des ministres, comme chefs de départements administratifs, nous n'examinerons ici que les attributions du Gouvernement de la République.

Les attributions du Gouvernement dans le domaine du pouvoir exécutif sont de trois catégories à savoir : 1) les attributions, qui dans les républiques présidentielles constituent généralement la compétence du chef de l'Etat ; 2) les attributions que la Gouvernement remplit en qualité d'organe, , remplaçant le cabinet des ministres ; 3) les attributions administratives.

La constitution ne mentionne que les attributions de la première catégorie. Le Gouvernement exerce certaines d'entre elles en toute indépendance sans être obligé de recourir à l'approbation de l'Assemblée d'Etat ; ce sont : la nomination et la révocation des fonctionnaires civils et militaires, le droit de grâce, la promulgation des décrets et ordonnances, le commandement de l'armée en temps de paix et la nomination du commandant en chef de l'armée en temps de guerre (§ 60 p. p. 2, 7, 8 ; §§ 80, 81). Les autres attributions exécutives du Gouvernement, dont nous avons parlé en traitant de la compétence de l'Assemblée d'Etat, sont exercées par lui sous condition de permission préalable ou de confirmation postérieure par l'Assemblée d'Etat (§ 60 p. p. 3, 4, 5 ; § 82).

Le Gouvernement de la République est non seulement en tant que titulaire du pouvoir exécutif, mais aussi comme collège des chefs supérieurs des diverses branches de l'administration d'Etat, présidé par le Riigivanem en sa qualité de premier-ministre. Le Gouvernement occupe en Estonie la place, qui est celle du cabinet ministériel dans une république présidentielle. Il est appelé à remplir l'importante fonction, qui incombe au cabinet des ministres et qui consiste à donner à la politique gouvernementale l'impulsion générale et à assurer sa solidarité. Dans l'accomplissement de cette fonction le Gouvernement est guidé par le Riigivanem, qui est spécialement chargé par la constitution de tracer les lignes directrices de l'activité gouvernementale et de veiller à ce que cette activité soit unifiée dans toutes ses parties. Dès lors le Gouvernement doit délibérer et prendre parti sur toutes les questions, qui peuvent avoir un intérêt quelconque au point de vue de sa politique générale. Il discute sur tous les événements importants, qui se présentent dans la vie interne du pays ainsi que dans le domaine de ses relations extérieures, examine les mesures administratives, intéressant plusieurs ministères, prend des décisions sur les conflits de compétence surgissant entre les ministres, délibère sur toutes les questions, concernant ses relations avec l'Assemblée d'Etat etc.

Pour donner une description complète des attributions du Gouvernement de la République il doit être mentionné enfin, que souvent le Gouvernement agit non pas comme titulaire du pouvoir exécutif et organe d'unification et de direction générale de l'activité gouvernementale, mais plutôt en qualité d'institution administrative, en décidant des questions, qui sont plutôt d'un caractère administratif et

qui sont attribués à sa compétence par telles ou telles lois particulières 1).

Quant aux pouvoirs du Gouvernement dans le domaine législatif, ils sont assez restreints. Le Gouvernement a seulement le droit d'initiative législative dans l'élaboration des lois ordinaires et celui de prendre part à la discussion des projets de lois dans les commissions et aux séances plénières de l'Assemblée d'Etat. La constitution ne lui attribue ni droit de veto suspensif, ni le droit de soumettre au referendum les lois, votées par l'Assemblée d'Etat, ni même le droit de la publication des lois, qui se fait sur décision du bureau de l'Assemblée (§ 53, 54).

3. *La responsabilité politique du Gouvernement de la République* devant l'Assemblée d'Etat est sanctionnée par la constitution dont le § 64 stipule : „Le Gouvernement de la République doit posséder la confiance de l'Assemblée d'Etat. Le Gouvernement ou chacun de ses membres en particulier démissionne si l'Assemblée d'Etat lui exprime directement sa défiance”.

Suivant le texte précité le Gouvernement ne doit démissionner que lorsque l'Assemblée d'Etat lui a exprimé sa défiance „directement”, c'est-à-dire a voté une résolution désapprouvant sa politique.

En vertu du § 93 du règlement de l'Assemblée le Gouvernement peut faire connaître à l'Assemblée, qu'il considère l'ordre du jour proposé comme contenant l'expression de défiance envers lui, ou, après le vote de l'ordre du jour, poser la question de confiance. Pour l'adoption par l'Assemblée d'un ordre du jour de défiance il n'est exigé ni un quorum élevé, ni une majorité de voix qualifiée, ni un mode spécial de vote.

L'Assemblée d'Etat se compose toujours de plusieurs groupes politiques, dont aucun n'est assez nombreux pour occuper à l'Assemblée une situation dominante. Donc la majorité parlementaire, qui sert de soutien au Gouvernement, n'est toujours qu'un bloc de partis, qui parfois diffèrent profondément par leurs opinions politiques. Il en résulte, que le Gouvernement lui-même est formé toujours de représentants de trois ou quatre partis au moins. L'instabilité des Gouvernements et la durée prolongée des crises ministérielles sont les conséquences nécessaires de cet état de choses. Il faut dire cependant que la durée moyenne des ministères n'est pas moins longue en Esthonie que dans la plupart des autres pays parlementaires.

D'après son caractère général le parlementarisme d'Esthonie est

1) A titre d'exemples peuvent être citées les lois suivantes : 1) loi du 22 Juillet 1922 (R. T. 1922 No. 89) : le Gouvernement autorise la vente du mobilier d'Etat non utilisable et sanctionne les enchères des forfaits et fournitures, si la valeur du mobilier et la somme des enchères excèdent 30.000 couronnes esthoniennes. 2) loi du 2 Août 1919 (R. T. 1919 No. 53) : le Gouvernement donne permission pour l'organisation des loteries publiques, dont la somme totale excède 10.000 couronnes esthoniennes ; 3) loi du 12 Février 1925 (R. T. 1925 No. 31/32) sur l'autonomie culturelle des minorités nationales : le Gouvernement est chargé de décider de plusieurs questions, concernant l'application pratique de cette autonomie.

loin d'être un système d'équilibre des pouvoirs. Tout au contraire, c'est un système de prépondérance incontestable du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Deux particularités de la constitution d'Esthonie expliquent ce caractère général de son régime parlementaire. Il n'existe pas en Esthonie de Chef d'Etat, occupant une situation indépendante du parlement et pouvant jouer un rôle modérateur dans les conflits, qui surgissent entre le parlement et le gouvernement. Et, en second lieu, le pouvoir exécutif ne possède pas en Esthonie le droit de dissoudre le parlement, comme moyen de s'adresser au jugement suprême des électeurs, si le parlement désapprouve sa politique et exige sa démission.

La prédominance absolue de l'Assemblée d'Etat sur le Gouvernement de la République, qui d'après la constitution en vigueur trouve aussi son expression dans la répartition inégale des attributions du pouvoir politique au profit du premier et au détriment du second de ces deux organes, découle du principe fondamental de cette constitution que l'unique représentant du peuple est l'Assemblée, qui par conséquent doit occuper dans l'Etat une situation dominante et dirigeante, tandis que le Gouvernement, n'ayant pas le caractère d'organe „représentatif”, doit avoir dans ses rapports avec l'Assemblée une place subordonnée et dépendante.

§ 7.

Le pouvoir judiciaire.¹⁾

La constitution d'Esthonie, guidée par l'idée de la séparation des pouvoirs, sépare la justice de la législation et de l'administration et confie la fonction de juger à l'hierarchie des institutions judiciaires, ayant à sa tête la Cour d'Etat (Riigikohus). L'hierarchie de ces institutions, dominée par la Cour d'Etat, constitue le pouvoir judiciaire, qui occupe une situation distincte et indépendante à coté des pouvoirs législatif et exécutif (§ 68, 69).

Avec un soin particulier la constitution trace une ligne de démarcation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif et prend des

1) Les lois les plus importantes concernant l'organisation du pouvoir judiciaire en Esthonie sont les suivantes : 1) les lois russes incorporées dans la „Constitution des institutions judiciaires” („Uczrezdenie sudebnych Ustanovlenij”— „Corps des lois” t. XVI, p. edit. 1914) en tant qu'elles n'ont pas été abrogées ou modifiées par les actes législatifs de l'Etat d'Esthonie à partir de 15/28 Novembre 1917 et 2) les lois esthoniennes : a) sur l'établissement des tribunaux temporaires (R. T. 1918 N. 1) ; b) sur les tribunaux administratifs (R. T. 1919 Nr. 10) ; c) sur la Cour d'Etat (R. T. 1919 Nr. 82/83) ; d) sur l'organisation temporaire du ministère public (R. T. 1920 Nr. 55/56) e) sur la nomination des juges et des juges d'instruction (R. T. 1921 Nr. 2) ; f) sur la composition des séances judiciaires de la cour d'appel et des assemblées de paix (R. T. 1925 1926 1927/1928) ; g) sur la composition des séances des assemblées de paix (R. T. 1928 Nr. 32).

mesures rigoureuses pour assurer au premier de ces pouvoirs une complète indépendance envers le second.

Le Gouvernement de la République non seulement ne peut influencer d'une manière quelconque les institutions judiciaires, mais aussi n'a pas le droit de nommer les juges et ne possède que des pouvoirs très restreints de contrôle sur leur activité, exercés par le ministre de Justice en tant que procureur général de l'Etat.

Cependant entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif la constitution a créé un certain lien qui consiste en ce, que le président et les membres de la Cour d'Etat, qui est la suprême instance judiciaire du pays, sont élus par l'Assemblée d'Etat, comme organe du pouvoir législatif. Ces élections se font parmi les candidats, proposés par les membres ou par les groupes politiques de l'Assemblée d'Etat ainsi que par la Cour d'Etat elle-même.

Dans la nomination du président et des membres de l'organe judiciaire suprême par l'Assemblée d'Etat, considérée par la constitution esthonienne comme représentant du peuple, se trouve exprimé le principe fondamental de cette constitution, à savoir que la source initiale des pouvoirs de toutes les institutions de l'Etat est la souveraineté du peuple.

Dans ses traits généraux le système judiciaire de l'Esthonie est le suivant :

1. *La justice civile et répressive.* Tout le territoire de l'Esthonie est divisé en quatre arrondissements judiciaires. Dans chacun de ces arrondissements il y en a deux sortes de juridiction : 1. les juges de paix, dont la compétence s'étend sur les litiges et infractions d'ordre inférieur et 2. institution judiciaire collégiale, dénommée l'assemblée de paix (Rahukogu).

Tandis que les juges de paix ne sont que des juges du premier degré, l'assemblée de paix remplit un double rôle : elle est la seconde instance pour les affaires civiles et criminelles, tranchées par les juges de paix d'arrondissement, mais elle est en même temps la première instance pour décider des procès civils et criminels d'ordre supérieur, excédant la compétence du juge de paix.

L'assemblée de paix est composée du président et d'un certain nombre de membres, répartis entre deux sections : l'une pour les affaires civiles et l'autre pour les affaires criminelles, dont chacune est dirigée par un vice-président. Chacune de ces deux sections fonctionne, d'une part, comme instance d'appel et, d'autre part, en qualité d'institution judiciaire du premier degré.

L'unique juridiction d'appel pour les décisions, rendues en première instance par les assemblées de paix, est la cour d'appel, qui a son siège à Tallinn (Reval) et comprend ainsi dans son ressort tout le territoire de l'Etat.

Les assemblées de paix, ainsi que la cour d'appel ne sont composées que des juges professionnels. Bien que le § 73 de la constitution parle de l'établissement de la cour d'assises pour certaines catégories d'affaires,

fares criminelles, cette juridiction n'existe pas encore en Esthonie et son introduction n'est pas à prévoir au moins pour le temps prochain.

La Cour d'Etat, siégeant à Tartu (Dorpat), constitue l'instance de cassation pour les affaires civiles et criminelles, tranchées en second degré par les assemblées de paix, de même que par la cour d'appel.

La Cour d'Etat comprend le président et un certain nombre de membres. Au sein de la Cour d'Etat il y a une section pour les affaires civiles et une autre pour les affaires criminelles. A la tête de chacune de ces deux sections est placé un président, élu pour la durée d'une année par l'assemblée générale de tous les membres de la Cour.

Sont déférées à la Cour d'Etat en tant que juridiction de premier degré les accusations, portées contre le Riigivanem, les ministres et certains membres de la magistrature à cause des crimes et délits, commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (§ 67).

2. *La justice administrative.* Il n'existe pas en Esthonie des tribunaux administratifs spéciaux. Les fonctions de la justice administrative sont remplies par les tribunaux de droit commun à l'exception de la cour d'appel; les litiges administratifs sont tranchés par les juges de paix, les assemblées de paix et la Cour d'Etat. Au sein de chacune des assemblées de paix ainsi que de la Cour d'Etat est formée une troisième section, la section des contentieux administratifs. Pour tant qu'organes de justice administrative les juges de paix et les assemblées de paix n'agissent qu'en qualité d'institutions du premier degré, tandis que la Cour d'Etat est non seulement juge d'appel et de cassation pour reviser les décisions des tribunaux du premier degré, mais aussi la juridiction en première et dernière instance pour certaines contestations administratives.

Les réclamations des particuliers contre les actes illégaux :

1. des commissaires de police (chefs des sections de police), ainsi que des institutions autonomes des communes et des bourgs sont portées devant le juge de paix, 2. des préfets (chefs de police des villes et des arrondissements), de même que des institutions autonomes des villes et des arrondissements sont du ressort de l'assemblée de paix, 3. des ministres, des chefs des sections du ministère et de certaines autres institutions administratives supérieures sont soumises à la décision de la Cour d'Etat.

Les protestations des organes du contrôle gouvernemental contre les actes illégaux des institutions autonomes des communes, bourgs, villes et arrondissements sont déférées à la juridiction administrative suivant les mêmes règles de compétence.

Les réclamations des particuliers contre les actes illégaux des autres fonctionnaires de l'administration gouvernementale, sauf les commissaires de police et les préfets, sont portées devant les supérieurs de ces fonctionnaires selon l'ordre de l'hierarchie administrative; le rejet d'une telle réclamation par le ministre ou par le chef de section du ministère ou bien par tout autre fonctionnaire, dont les décisions

sont subordonnées au contrôle immédiat de la Cour d'Etat, peut faire l'objet de plainte, présentée par la personne intéressée à cette dernière juridiction.

3. *L'administration judiciaire et l'inamovibilité des juges.* La Cour d'Etat est non seulement la plus haute juridiction du pays en matière civile, criminelle et administrative, mais en même temps l'organe suprême de l'administration judiciaire. Tous les représentants de la magistrature du pays, sans aucune exception, sont nommés au moyen des élections par la Cour d'Etat. Ces élections se font par l'assemblée générale des membres de la Cour sur la proposition des candidats de la part des assemblées de paix (pour pourvoir aux vacances des juges d'instruction, des juges de paix et des membres des assemblées de paix) et de la cour d'appel (pour pourvoir aux vacances de membres de cette cour, ainsi que des présidents et des vice-présidents des assemblées de paix). Il n'existe pas en Esthonie de juges, élus directement par le peuple, bien que la constitution (§ 70) prévoit ce mode de leur nomination.

La Cour d'Etat est aussi l'organe suprême de contrôle hiérarchique sur l'activité des juges. En cette qualité la Cour d'Etat peut entreprendre des révisions des institutions judiciaires, leur ordonner l'envoi des explications, vérifier les comptes-rendus, par eux présentés.

L'indépendance des juges est assurée par leur inamovibilité.

Aux termes du § 71 de la constitution le juge n'est révocable que par voie judiciaire. L'accusation judiciaire contre un juge ne peut être portée que moyennant une autorisation de la Cour d'Etat.

Cependant le principe de l'inamovibilité des juges, posé par la constitution, n'est pas réalisé dans toute son ampleur. En Esthonie est encore valable la loi russe, autorisant la révocation des juges par voie disciplinaire pour l'accomplissement de tels actes, qui ne sont pas prévus par la loi criminelle comme cause justifiant la destitution du juge (art. 295 et suiv. de la Constitution des instit. judic.). L'initiative de révocation du juge par voie disciplinaire peut venir de la Cour d'Etat ou bien du ministre de la Justice. La révocation elle-même ne peut être décidée que par le conseil disciplinaire suprême, qui comprend cinq membres de la Cour d'Etat, élus par cette juridiction.

Les autres mesures disciplinaires (avis, retenue sur les appointements) sont infligées aux juges soit par décision de la cour d'appel, soit par décision du conseil disciplinaire suprême selon la situation du juge dans l'hierarchie judiciaire.

Le même conseil disciplinaire a le droit de déplacer le juge d'un lieu à un autre (art. 295 de la Constitution des instit. judic.). Cette disposition n'est pas, à ce qu'il paraît, en pleine conformité avec la constitution, qui limite d'une certaine manière le droit de déplacer les juges contre leur volonté, en stipulant, qu'un tel déplacement ne peut avoir lieu que dans les cas où l'accomplissement de la loi le nécessite (§ 71).

4. *Les tribunaux spéciaux* sont en Esthonie les tribunaux militaires, qui sont de deux catégories : les tribunaux de régiment et les tribunaux militaires d'arrondissement.

En temps de paix ces tribunaux sont compétents pour juger les crimes et délits de tout genre, commis par les personnes en service militaire dans l'armée de terre et de mer. Les membres des tribunaux militaires sont nommés par le ministre de la Guerre. La section criminelle de la Cour d'Etat constitue l'instance de cassation pour les décisions, rendues par les tribunaux militaires d'arrondissement.

Il n'existe pas en Esthonie de tribunaux de commerce. Les contestations, soulevées par les actes de commerce, sont jugées par les tribunaux civils ordinaires.

5. *Les tribunaux extraordinaires.* La constitution (§ 74) stipule, que les tribunaux extraordinaires ne sont permis, qu'en temps de guerre, dans l'état de défense et sur les navires de guerre. Les tribunaux militaires, qui viennent d'être mentionnés, doivent être considérés en temps de guerre comme tribunaux extraordinaires pour cette raison, que dans les territoires, appartenant au théâtre de la guerre et placés sous le régime de l'état de guerre, la compétence de ces tribunaux embrasse non seulement les infractions, commises par les militaires, mais de même les infractions, dont les auteurs sont des personnes, qui ne sont pas de service militaire.

Des pouvoirs élargis analogues sont attribués aux tribunaux militaires en temps de paix dans les parties du territoire, où est déclaré l'état de défense ¹⁾.

§ 8.

La revision de la constitution et sa force supérieure.

La constitution esthonienne est une constitution rigide. La révision partielle ou totale de la constitution se fait suivant une procédure spéciale, qui se distingue de la procédure législative ordinaire par des particularités suivantes :

1. L'initiative de toute proposition de revision de la constitution n'appartient qu'au peuple et à l'Assemblée d'Etat (§ 87). Le Gou-

1) La procédure et les conditions de la déclaration de l'état de défense sont prévues par les § 26 et 60 p. 5 de la constitution (v. l'interprétation de ces dispositions constitutionnelles par la décision de la section administrative de la Cour d'Etat en date de 21 Septembre—10 Octobre 1926.—„Recueil des décisions de la C. d'E." 1926 Nr. 32). En ce qui concerne les effets de la déclaration de l'état de défense, ils sont prévus par les lois russes, qui actuellement sont encore en vigueur en Estonie. Ces lois („Corps des lois" t. II Obscece ucrezdenie gubernskoe ed. 1892 Annexe à l'art. 23 et t. XIV Ustav blagociniija i bezopasnosti ed. 1916 art. 91—166) distinguent trois catégories de l'état de défense : défense renforcée, défense extraordinaire et l'état de guerre, qui se diffèrent par l'étendue des pouvoirs des autorités civiles et militaire et par la mesure des restrictions apportées aux droits et libertés des citoyens. Chaque fois que l'état de défense a été déclaré dans une partie du territoire de l'Esthonie, il fut appliqué la troisième de ces catégories c'est-à-dire l'état de guerre.

vernement de la République ne possède le droit d'initiative qu'à l'égard des lois non constitutionnelles.

Le droit de proposer des modifications de la constitution est exercé par le peuple conformément aux règles générales de l'initiative populaire (§ 87).

Quant à l'initiative de l'Assemblée d'Etat en matière constitutionnelle, elle est exercée dans les mêmes conditions que l'initiative des lois ordinaires (§ 87) : tout projet de loi constitutionnelle est présenté à l'Assemblée d'Etat, discuté et voté par elle suivant les mêmes règles, qui sont applicables aux projets des lois ordinaires (§§ 38—85 du règlement de l'A. d'E.). La décision de l'Assemblée d'Etat, par laquelle elle adopte avec ou sans modifications un tel projet de loi, doit être regardée comme proposition de révision de la constitution, émanée de l'Assemblée elle-même.

2. Tout projet de loi, contenant modification de la constitution et du à l'initiative soit du peuple, soit de l'Assemblée d'Etat, est soumis obligatoirement au referendum. En cas de présentation d'un tel projet de loi par le peuple, ce projet est soumis au referendum sans être préalablement discuté et voté par l'Assemblée d'Etat (§ 88 de la constitution ; § 36 de la loi électorale).

En ce qui concerne le projet de loi ordinaire, il fait l'objet du referendum obligatoire qu'à condition de sa présentation dans l'ordre de l'initiative populaire et vu qu'il soit repoussé ensuite par l'Assemblée d'Etat (v. supra p. 40). Tout projet de loi ordinaire avant d'être soumis au vote populaire est toujours discuté et voté par l'Assemblée d'Etat (v. supra p.p. 18, 40.)

3. Toute modification de la constitution, soumise au referendum, n'est considérée comme adoptée par le peuple que si la moitié de tous les électeurs de la République vote en sa faveur (§ 37, alinéa 1 de la loi électorale).

Pour l'adoption d'une loi ordinaire, soumise au vote populaire conformément au § 30 de la constitution, suffit la majorité absolue des électeurs, qui ont pris part au referendum (§ 37, alinéa 2 de la loi électorale).

Une majorité spéciale est requise par la loi électorale (§ 37, alinéa 3) pour l'adoption par le peuple d'un projet de loi ordinaire, émané de l'initiative populaire, repoussé par l'Assemblée d'Etat et soumis ensuite conformément au § 31 de la constitution au vote populaire (v. supra p. 35).

4. Tout projet de modification de la constitution doit être porté à la connaissance du peuple au moins trois mois avant la date du referendum (§ 89).

Pour les lois ordinaires, qui sont soumises au referendum, ce délai n'est que de vingt jours (§ 39 loi élect.).

Les dispositions de la constitution sont reconnues en Esthonie comme ayant force supérieure comparativement aux lois ordinaires.

Il est stipulé dans le § 86 de la constitution : „La constitution est

la règle inébranlable pour l'activité de l'Assemblée d'Etat, des tribunaux et des institutions gouvernementales", d'où il s'ensuit, que les actes législatifs, votés par l'Assemblée d'Etat ne doivent être contraires, au point de vue de leur contenu, aux prescriptions de la constitution.

La même idée de la suprématie de la constitution sur la législation ordinaire est exprimée dans son § 3, qui spécifie, que les lois sont rendues sur la base de la constitution.

Il n'y a pas en Esthonie de tribunal spécial, qui aurait le devoir d'exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois. La constitution ne contient pas non plus des indications directes sur la question de savoir si ce contrôle peut être exercé par les tribunaux de droit commun.

Mais la Cour d'Etat dans sa décision du 11 Mai 1926, se basant sur le texte précité du § 86 de la constitution, a exprimé l'opinion, que le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois doit appartenir aux tribunaux ordinaires et que par conséquent tout tribunal, en appliquant une telle loi au cas concret, soumis à son jugement, a le droit et le devoir d'apprécier sa conformité avec la constitution et de refuser d'appliquer cette loi au cas donné dans la mesure où il estime, que la loi est contraire aux dispositions constitutionnelles.

TH. KORSAKOFF

*Professeur de Droit Public à la Faculté de Droit de
l'Université de Tartu (Dorpat).*

ANNEXE

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTHONIE ¹⁾

Le peuple esthonien avec la ferme conviction et la volonté inébranlable de créer un Etat fondé sur la justice, la loi et la liberté, afin d'assurer la paix extérieure et intérieure et de garantir aux générations présentes et futures le progrès social et le bien général, a élaboré la constitution suivante qui a été adoptée par l'Assemblée Constituante :

CHAPTRE I

Dispositions générales.

§ 1. L'Esthonie est une république indépendante, où le pouvoir politique est entre les mains du peuple.

1) La présente traduction de la constitution est faite sur la base de son texte français, publié par le Ministère des Affaires Etrangères d'Esthonie, avec des modifications plus ou moins grandes dans la plupart des § de ce texte. Sans modifications sont restés les § suivants du texte français du Ministère : 20, 32, 35, 37, 39, 40, 47, 50, 51, 56, 68, 72—74, 78, 79, 82, 84—89.

§ 2. Au territoire esthonien appartiennent les arrondissements de Harju, de Lääne, de Järve, de Viru, avec la ville de Narva et ses alentours, les arrondissements de Tartu, de Vilijardi, de Pärnu, la ville de Valk, les arrondissements de Võru, de Petseri et les autres localités limitrophes du continent habitées par le peuple esthonien, les îles Saare, Muhu, Hiiumäe et les autres îles et les bancs de sable, qui se trouvent dans les eaux esthoniennes.

Les frontières esthoniennes seront fixées par des conventions internationales.

§ 3. Le pouvoir politique de l'Esthonie ne peut être exercé que conformément à la constitution ou d'après les lois rendues sur la base de la constitution.

§ 4. En Esthonie sont valables les lois édictées ou reconnues par ses propres institutions. Les règles du droit international universellement reconnues sont en vigueur en Esthonie comme parties intégrantes du droit esthonien.

Nul n'est censé ignorer la loi.

§ 5. La langue d'Etat de la République d'Esthonie est l'esthonien.

CHAPITRE II.

Des droits fondamentaux des citoyens esthoniens.

§ 6. Tous les citoyens esthoniens sont égaux devant la loi. Dans le domaine de droit public il ne peut exister aucun privilège ou préjudice tenant à la naissance, à la confession, au sexe, à la situation sociale ou à la nationalité. Il n'y a en Esthonie ni „classes” ni titres de „classes”¹⁾.

§ 7. La République esthonienne ne confère à ses citoyens aucune décoration ou insigne honorifique à l'exception de ceux décernés aux militaires pendant la guerre. Il est interdit également aux citoyens esthoniens d'accepter des décorations ou insignes honorifiques de la part des états étrangers.

§ 8. L'inviolabilité de la personne est garantie en Esthonie.

Personne ne peut être poursuivi si ce n'est dans les cas et selon l'ordre prévus par la loi.

Excepté le cas d'arrestation en flagrant délit, personne ne peut être emprisonné ou subir une restriction de sa liberté individuelle que par une décision des autorités judiciaires, la décision motivée devant être notifiée à la personne emprisonnée au plus tard trois jours après son incarcération. Tout citoyen a le droit d'exiger que la décision soit notifiée à l'intéressé, si cela n'a pas été fait dans le délai susdit.

Aucun citoyen ne peut être renvoyé contre sa volonté devant un autre tribunal que celui fixé par la loi.

1) Dans le texte du § 6 de la constitution le terme „classe” (en esthonien „seisus”, en russe : „soslovie”, „sostoianie”) doit être entendu dans le sens du terme : „l'ordre”, „l'état” peu usité dans la langue française contemporaine. V. supra note 2. p. 68.

§ 9. Personne ne peut être puni en Esthonie pour une action que si celle-ci est déclarée punissable par une loi entrée en vigueur avant l'accomplissement de la susdite action.

§ 10. Le domicile est inviolable. Aucune violation de domicile ou perquisition ne peut être faite que dans les cas et conditions, prévues par la loi.

§ 11. En Esthonie existe la liberté de croyance et des cultes. Personne n'est obligé d'accomplir des actes cultuels, d'être membre d'une association confessionnelle ou de supporter des obligations publiques au profit de cette dernière.

L'exercice des cérémonies religieuses est libre, pourvu qu'elles n'aillent pas à l'encontre de l'ordre public ou de la morale.

Ni la confession religieuse ni les convictions personnelles ne peuvent servir d'excuse à la perpétration d'un délit ou au non accomplissement des devoirs civiques.

Il n'y a pas de religion d'Etat en Esthonie.

§ 12. La science, les arts et leur enseignement sont libres en Esthonie. L'instruction est obligatoire pour les enfants d'âge scolaire et gratuite dans les écoles primaires. L'instruction dans leur langue maternelle est assurée aux minorités nationales. L'enseignement est placé sous le contrôle de l'Etat.

L'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur est garantie dans les limites prévues par leurs statuts, lesquels doivent être confirmés par voie législative.

§ 13. En Esthonie existe la liberté d'exprimer ses pensées par paroles, par imprimés et écrits de même que par des représentations graphiques et de sculpture. Cette liberté ne peut être restreinte que pour des raisons de protection de la morale et des intérêts de l'Etat.

Il n'y a pas de censure en Esthonie.

§ 14. Le secret des nouvelles et lettres, transmises par voie postale, télégraphique, téléphonique ou par quelque autre moyen généralement usité, est garanti en Esthonie. Les autorités judiciaires ont le droit de faire exception à cette règle dans les cas, prévus par les lois.

§ 15. Le droit de présenter des plaintes et des requêtes aux institutions publiques compétentes est garanti en Esthonie. Ces plaintes et requêtes ne doivent être accompagnées d'aucune pression. Les institutions compétentes sont tenues de donner suite à ces actes.

§ 16. Aucune autorisation préalable n'est exigée pour la mise en accusation des fonctionnaires d'Etat.

§ 17. La liberté de déplacement et de changement du domicile est assurée en Esthonie. Cette liberté ne peut être restreinte ni entravée autrement que par les autorités judiciaires.

Cette liberté peut aussi être restreinte ou entravée par d'autres autorités pour des raisons d'hygiène dans les cas et selon l'ordre prévus par les lois.

§ 18. Tous les citoyens esthoniens, s'ils sont sans armes, ont le droit de tenir réunion ne troublant pas la paix publique.

Les sociétés et les associations peuvent être formées librement en Esthonie.

La liberté de grève est garantie en Esthonie. Ces droits ne peuvent être limités que par la loi et seulement dans l'intérêt de la sécurité publique.

§ 19. La liberté de choisir sa profession est assurée en Esthonie, ainsi que celle de fonder et d'exploiter des entreprises agricoles, commerciales, industrielles ou toutes autres du domaine économique. Personne ne peut être restreint ou entravé dans cette liberté autrement que selon la loi et dans les limites de cette dernière.

§ 20. Chaque citoyen esthonien est libre de déterminer sa nationalité. Dans les cas où la détermination personnelle est impossible, cette dernière se fait selon l'ordre prévu par les lois.

§ 21. Les membres des minorités nationales habitant le territoire de l'Esthonie peuvent fonder des institutions autonomes dans l'intérêt de leur culture nationale et de l'assistance sociale dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des intérêts de l'Etat.

§ 22. Dans les localités, où la majorité des habitants n'appartient pas aux Esthoniens, mais à la minorité nationale locale, la langue officielle des administrations de l'autonomie locale peut être la langue de cette nationalité, mais chaque citoyen a le droit de se servir de la langue d'Etat devant ces administrations. Les administrations de l'autonomie locale, où la langue d'une minorité nationale est employée, doivent se servir de la langue d'Etat dans leurs relations avec les institutions de l'Etat ainsi qu'avec les autres administrations de l'autonomie locale où la langue de la même minorité nationale n'est pas en usage.

§ 23. Les citoyens de nationalité allemande, russe et suédoise ont le droit de s'adresser par écrit dans leur propre langue aux institutions centrales de l'Etat. Une loi spéciale fixera en détail l'emploi de la langue de ces nationalités devant les tribunaux et devant les administrations locales de l'Etat ainsi que devant celles de l'autonomie locale.

§ 24. Le droit de propriété est assuré à chaque citoyen en Esthonie. La propriété ne peut être expropriée, sans consentement du propriétaire, que pour cause d'intérêt public et sur les bases et dans l'ordre prévus par la loi.

§ 25. L'organisation de la vie économique en Esthonie doit répondre aux principes de justice, dont le but est d'assurer aux citoyens une subsistance digne d'un homme, par des lois appropriées concernant la répartition de terre pour la culture, d'un domicile et du travail, la protection de la maternité et du travail, et l'assistance nécessaire pendant la jeunesse, la vieillesse ou en cas d'incapacité ou d'accident du travail.

§ 26. L'énumération des droits et libertés des citoyens dans les paragraphes précédents (6—24) n'exclut point les autres droits, qui résultent du sens de la loi constitutionnelle ou qui sont en accord avec elle.

Les restrictions extraordinaires, apportées à la liberté et aux droits fondamentaux des citoyens, ne peuvent entrer en vigueur que sur les bases et dans les limites des lois et qu'à l'occasion de l'état de défense proclamé par voie législative pour un délai déterminé.

CHAPITRE III.

Du peuple.

§ 27. L'organe suprême du pouvoir politique est en Esthonie le peuple lui-même, envisagé en l'ensemble des citoyens, qui ont le droit de vote. Chaque citoyen à partir de 20 ans jouit du droit de vote, s'il est citoyen esthonien depuis au moins une année.

§ 28. N'ont pas le droit de vote : 1) les personnes qui sont reconnues légalement faibles d'esprit et démentes et 2) les aveugles, les sourds-muets et les prodigues, mis en tutelle.

Certaines catégories de criminels sont privées du droit de vote conformément aux dispositions de la loi électorale.

§ 29. Le peuple exerce le pouvoir politique : 1) par voie de referendum, 2) par voie d'initiative populaire et 3) par l'élection de l'Assemblée d'Etat.

§ 30. Toute loi, adoptée par l'Assemblée d'Etat ne sera publiée qu'après un délai de deux mois à dater du jour de son adoption, si le tiers du nombre légal des membres de l'Assemblée d'Etat le demande. Si pendant ce délai 25.000 citoyens jouissant du droit de vote demandent que la susdite loi soit soumise au referendum pour être adoptée ou repoussée par le peuple, la publication de cette loi dépendra des résultats du referendum.

§ 31. Par le droit d'initiative populaire 25.000 citoyens jouissant du droit de vote ont le droit de demander l'établissement, la modification ou l'abrogation d'une loi. Cette demande doit être adressée à l'Assemblée d'Etat sous forme d'un projet de loi. Celle-ci peut adopter ce projet comme loi ou le repousser. Dans ce dernier cas le projet est soumis au referendum pour être adopté ou repoussé par le peuple. Si la majorité des citoyens prenant part au vote accepte le projet, ce dernier acquiert force de loi.

§ 32. Si le peuple repousse une loi adoptée par l'Assemblée d'Etat ou adopte une loi repoussée par elle, on procède à de nouvelles élections de l'Assemblée d'Etat qui devront avoir lieu au plus tard dans le délai de 75 jours après le referendum.

§ 33. Le referendum a lieu sous le contrôle du bureau de l'Assemblée d'Etat. Les bases et l'ordre du referendum sont déterminées par une loi spéciale.

§ 34. Ne peuvent être soumis au referendum ainsi que suscités par voie de l'initiative populaire : le budget et la conclusion des emprunts, les lois financières, la déclaration de guerre et la conclusion de la paix, la déclaration de l'état de défense et sa suspension, la déclaration de mobilisation et de démobilisation de même que les traités avec les états étrangers.

CHAPITRE IV.

L'Assemblée d'Etat.

§ 35. L'Assemblée d'Etat exerce le pouvoir législatif en qualité de représentant du peuple.

§ 36. L'Assemblée d'Etat se compose de 100 membres élus au suffrage universel, égal, direct et secret sur les bases de la représentation proportionnelle.

L'Assemblée d'Etat a le droit d'augmenter le nombre de ses membres, mais la loi relative à cette augmentation ne peut entrer en vigueur que pour les élections suivantes de l'Assemblée d'Etat.

La loi électorale de l'Assemblée d'Etat sera rendue sous forme de loi spéciale.

§ 37. Chaque citoyen esthonien possédant le droit de vote a le droit de prendre part aux élections des membres de l'Assemblée d'Etat, ainsi que le droit d'être élu.

§ 38. Les membres de l'Assemblée d'Etat, exceptés les secrétaires d'Etat, ne peuvent remplir des fonctions, dont les titulaires sont nommés par le Gouvernement de la République ou par ses institutions.

§ 39. Des nouvelles élections législatives ont lieu tous les 3 ans. Le mandat des membres de l'Assemblée d'Etat court à partir du jour de la proclamation des résultats électoraux.

§ 40. Si un membre de l'Assemblée d'Etat perd le droit de vote, est arrêté avec le consentement de l'Assemblée d'Etat, vient à décéder ou donne sa démission, il sera remplacé selon les règles de la loi électorale par un nouveau membre jusqu'au terme prévu au paragraphe précédent.

§ 41. L'Assemblée d'Etat se réunit tous les ans le premier lundi d'octobre.

§ 42. Le bureau de l'Assemblée d'Etat peut convoquer celle-ci en session extraordinaire si les circonstances l'exigent. Il est obligé de le faire si le Gouvernement de la République ou un quart du nombre légal des membres de l'Assemblée d'Etat l'exigent.

§ 43. L'Assemblée d'Etat élit dans sa première séance après les élections son président et les autres membres du bureau. Cette séance est présidée jusqu'à l'élection du président par le président de l'Assemblée d'Etat précédente.

§ 44. L'Assemblée d'Etat établit son règlement intérieur qui est publié comme loi.

§ 45. Les membres de l'Assemblée d'Etat ne sont liés par aucun mandat.

§ 46. L'Assemblée d'Etat peut prendre valablement des décisions si au moins la moitié du nombre légal de ses membres sont présents.

§ 47. Les séances de l'Assemblée d'Etat sont publiques ; c'est seulement dans des cas exceptionnels et si les $\frac{2}{3}$ des membres présents sont d'accord, que le huis clos de la séance peut être déclaré.

§ 48. Tout membre de l'Assemblée d'Etat ne porte aucune responsabilité, à l'exception de celle, qui est prévue par le règlement intérieur, pour les opinions politiques par lui émises à l'Assemblée d'Etat et au sein des commissions.

§ 49. Sans le consentement de l'Assemblée d'Etat aucun de ses membres ne peut être emprisonné sauf dans le cas quand il est arrêté en flagrant délit. En pareil cas le bureau de l'Assemblée d'Etat est avisé dans le délai de 48 heures au plus de l'emprisonnement et de ses raisons. Dans la séance suivante de l'Assemblée d'Etat le bureau lui soumet l'affaire pour décision.

L'Assemblée d'Etat a le droit d'ajourner l'emprisonnement ou de suspendre toutes autres restrictions de liberté jusqu'à la clôture de la session ou jusqu'à la fin du mandat.

§ 50. Les membres de l'Assemblée d'Etat sont exempts du service militaire pendant la durée de leur mandat.

§ 51. Les membres de l'Assemblée d'Etat reçoivent des frais de déplacement et un traitement, dont le montant est fixé par une loi et ne peut être modifié par l'Assemblée d'Etat que pour l'Assemblée suivante.

§ 52. L'Assemblée d'Etat établit les lois, fixe le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, décide des emprunts à contracter et autres affaires sur la base de la constitution.

§ 53. Le bureau de l'Assemblée d'Etat est chargé de la publication des lois adoptées par l'Assemblée d'Etat.

§ 54. La loi entre en vigueur le dixième jour après sa publication dans le *Messenger d'Etat*, si un autre mode et délai ne sont par prévus dans la loi elle-même.

§ 55. L'Assemblée d'Etat exerce au moyen des organes, qui seront créés par elle dans ce but, son contrôle sur l'activité économique des institutions et des entreprises de l'Etat, ainsi que sur l'exécution du budget de l'Etat.

§ 56. Chaque membre de l'Assemblée d'Etat a le droit de poser des questions au Gouvernement aux séances de l'Assemblée d'Etat ; le quart du nombre légal des membres de l'Assemblée d'Etat a le droit d'interpeller le Gouvernement qui est alors tenu de répondre.

CHAPITRE V.

Du Gouvernement.

§ 57. Le pouvoir exécutif est exercé en Esthonie par le Gouvernement de la République.

§ 58. Le Gouvernement se compose du Riigivanem et des ministres. Le nombre de ces derniers, la repartition des attributions entre eux et l'ordre détaillé de l'expédition des affaires sont déterminés par une loi spéciale.

§ 59. L'Assemblée d'Etat nomme et révoque le Gouvernement de la République. Si un ministre démissionne, ses fonctions sont rem-

plies jusqu'à la prise de fonction du nouveau ministre par un autre membre du Gouvernement désigné par celui-là.

§ 60. Le Gouvernement de la République dirige la politique intérieure et extérieure de l'Etat, veille à l'intégrité extérieure, au maintien de la sécurité intérieure de l'Etat et à l'exécution des lois.

Le Gouvernement :

1. établit le projet du budget des recettes et des dépenses de l'Etat qu'il propose à la confirmation de l'Assemblée d'Etat ;

2. nomme et révoque les fonctionnaires militaires et civils quand ce droit n'est pas confié par la loi à d'autres institutions ;

3. conclut au nom de la République d'Esthonie des traités avec les états étrangers et les soumet à la confirmation de l'Assemblée d'Etat ;

4. déclare la guerre et conclut la paix selon la décision de l'Assemblée d'Etat ;

5. déclare l'état de défense pour tout le territoire de l'Etat ou pour certaines de ses parties et le soumet à la confirmation de l'Assemblée d'Etat ;

6. soumet les projets de loi à l'Assemblée d'Etat ;

7. rend des décrets et des ordonnances en accord avec les lois ;

8. décide des demandes de grâce.

§ 61. Le Riigivanem représente la République d'Esthonie, dirige et unifie l'activité du gouvernement de la République, préside les séances du Gouvernement et peut demander compte de ses actes à chaque ministre en particulier.

§ 62. Le Gouvernement de la République désigne le remplaçant du Riigivanem parmi ses membres.

§ 63. Les séances du Gouvernement ont lieu à huis clos ; elles ne peuvent être publiques que dans les cas extraordinaires et solennels.

§ 64. Le Gouvernement de la République doit posséder la confiance de l'Assemblée d'Etat. Le Gouvernement et chacun de ses membres en particulier démissionne si l'Assemblée d'Etat lui exprime directement sa défiance.

§ 65. Il y a auprès du Gouvernement de la République la chancellerie d'Etat placée sous la surveillance du Riigivanem. La chancellerie d'Etat est dirigée par le Secrétaire d'Etat nommé par le Gouvernement de la République.

§ 66. Tous les actes du pouvoir exécutif, rendus par le Gouvernement, doivent porter la signature du Riigivanem, du Ministre compétent et du Secrétaire d'Etat.

§ 67. Le Riigivanem et les ministres ne peuvent être mis en accusation pour crimes et délits, commis dans l'exercice de leurs fonctions que conformément à la décision de l'Assemblée d'Etat. Le jugement de l'affaire est du ressort de la Cour d'Etat.

CHAPITRE VI.

Du pouvoir judiciaire.

§ 68. La justice est rendue en Esthonie par les tribunaux qui sont indépendants dans l'exercice de leur activité.

§ 69. Le pouvoir judiciaire suprême en Esthonie est exercé par la Cour d'Etat composée de juges d'Etat, qui sont élus par l'Assemblée d'Etat.

§ 70. La Cour d'Etat nomme les juges dont les fonctions ne sont pas électives aux termes de la loi.

§ 71. Les juges ne sont révocables que par voie judiciaire. Les juges ne peuvent être déplacés d'un lieu à un autre contre leur volonté si ce n'est dans les cas où l'accomplissement de la loi le nécessite.

§ 72. Les juges ne peuvent pas exercer d'autre fonctions rétribuées sauf dans les cas prévus par les lois.

§ 73. Sont soumis à la Cour d'assises certaines catégories d'affaires criminelles sur les bases et selon l'ordre prévus par la loi. Le paragraphe précédent n'est pas applicable aux jurés.

§ 74. Des tribunaux extraordinaires ne sont pas permis qu'en temps de guerre, dans l'état de défense et sur les navires de guerre et seulement dans les limites de la loi.

CHAPITRE VII.

De l'autonomie locale.

§ 75. Le pouvoir politique exerce la fonction administrative locale par l'intermédiaire des institutions autonomes pour autant que la loi n'a pas créé d'institutions spéciales.

§ 76. Les assemblées représentatives des unités de l'autonomie locale sont élues au suffrage universel, égal, direct et secret sur la base de la représentation proportionnelle.

§ 77. Les unités de l'autonomie locale ont le droit pour l'accomplissement de leurs fonctions de prélever des impôts et d'établir des charges dans les limites et dans l'ordre prévus par les lois.

CHAPITRE VIII.

De la défense de l'Etat.

§ 78. Tous les citoyens sont tenus de prendre part à la défense de la République sur les bases et dans l'ordre prévus par la loi.

§ 79. Pour la défense de la République sont formées des troupes de défense dont l'organisation sera fixée par une loi spéciale.

§ 80. En cas de déclaration de mobilisation ou du commencement de la guerre le commandement des troupes de défense de la République passera du Gouvernement de la République au commandant

en chef des troupes de défense nommé par lui et dont les pouvoirs seront délimités par une loi spéciale.

§ 81. Le Gouvernement de la République a le droit de rendre des règlements et décrets, relatifs aux troupes de défense, sur les bases et selon l'ordre prévus par une loi spéciale.

§ 82. La déclaration de mobilisation des forces de défense de la République est décidée par l'Assemblée d'Etat.

Le Gouvernement de la République a le droit sans attendre la décision de l'Assemblée d'Etat de déclarer la mobilisation dans le cas où un état étranger a déclaré la guerre à la République, commencé les hostilités ou déclaré la mobilisation contre la République.

CHAPITRE IX.

Des impôts et du budget.

§ 83. Aucun impôt et aucune charge de caractère public ne peuvent être prélevés autrement que conformément à la loi.

§ 84. Aucune pension, rémunération ou compensation ne peut être accordée aux frais de l'Etat que conformément à la loi.

§ 85. Un budget général des recettes et des dépenses de l'Etat est établi chaque année. Sa validité peut être prolongée en partie par voie législative jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

CHAPITRE X.

De la force de la constitution et de sa modification.

§ 86. La constitution est la règle inébranlable pour l'activité de l'Assemblée d'Etat, des tribunaux et des institutions gouvernementales.

§ 87. Le droit d'initiative pour la modification de la constitution appartient au peuple selon l'ordre de l'initiative populaire ainsi qu'à l'Assemblée d'Etat selon l'ordre ordinaire.

§ 88. Que l'initiative de la modification de la constitution soit une initiative populaire ou qu'elle vienne de l'Assemblée d'Etat, il en sera décidé par le referendum.

§ 89. Tout projet de modification de la constitution doit être porté à la connaissance du peuple au moins 3 mois avant la date du referendum.